

Fortalecendo a Prestação de Contas através da Transparência fiscal: Um Conjunto de Ferramentas para Parlamentares nas Américas e no Caribe





Este recurso foi possível, em parte, graças ao apoio financeiro do Governo do Canadá por meio do seu Ministério de Relações Exteriores.

Publicado em julho de 2020.

SUMÁRIO

Introdução.....	4
Objetivo	4
Estrutura.....	5
Ciclo Orçamentário Parlamentar.....	9
Transparência Parlamentar ao longo do Ciclo Orçamentário	10
Participação Pública no Parlamento ao Longo do Ciclo Orçamentário	11
1. Planejamento pré-orçamentário e de políticas fiscais	13
Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares	13
Requisitos de Relatórios do Executivo	14
Papel de Outras Instituições e Atores	15
Oportunidades de Participação Pública	16
Reflexão sobre o Processo	18
2. Elaboração orçamentária: Orçamento, Dotações e Propostas de Política Fiscal	20
Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares	20
Requisitos de Relatórios do Executivo	22
Papel de Outras Instituições ou Atores	23
Oportunidades de Participação Pública	25
Reflexão sobre o Processo	27
3. Promulgação e implementação de políticas orçamentárias e fiscais	28
Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares	28
Requisitos de Relatórios do Executivo	30
Papel de Outras Instituições ou Atores	33
Oportunidades de Participação Pública	34
Reflexão sobre o Processo	35
4. Auditorias e relatórios.....	37
Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares	37
Requisitos de Relatórios do Executivo	38
Papel de Outras Instituições e Atores	38
Oportunidades de Participação Pública	40
Reflexão sobre o Processo	41
Recursos	43
Notas.....	46

Introdução

O dinheiro é uma lente útil através da qual se pode entender a tomada de decisões públicas e seus resultados. A transparência dos processos pelos quais os recursos públicos são coletados, alocados e gastos é uma parte importante do fortalecimento da responsabilidade das instituições públicas. Fortalecer a responsabilidade pública é um aspecto fundamental de um parlamento aberto. Isso envolve garantir a liberdade dos cidadãos e cidadãs de poderem responsabilizar as autoridades e a obrigação dos funcionários públicos de justificarem suas decisões e aceitarem a responsabilidade por elas. Por um lado, a responsabilidade do poder executivo perante o poder legislativo permite que os parlamentos examinem as ações do governo, alterem políticas públicas e realoquem recursos públicos para obter melhores resultados. Por outro lado, a capacidade dos cidadãos e cidadãs de responsabilizarem os parlamentos permite que a sociedade se mantenha informada e examine as ações dos parlamentos para assegurar que eles representem efetivamente o interesse público.

As finanças públicas envolvem uma variedade de atores, incluindo os/as parlamentares, que têm a responsabilidade, como representantes dos cidadãos, de dar o seu consentimento esclarecido para a arrecadação e dispêndio de recursos públicos e de responsabilizar o governo por seus gastos. Isso é fundamental para o funcionamento da democracia.

O parlamento desempenha um papel crucial ao longo das várias fases do ciclo orçamentário. Seu engajamento ex ante, durante as etapas de planejamento, alteração e aprovação do ciclo orçamentário, geralmente concentra-se no conteúdo e na direção da política orçamentária e fiscal. Isso permite que as/os parlamentares enriqueçam o processo de formulação da referida política orçamentária e fiscal. Seu envolvimento ex post, durante e após a implementação da política orçamentária e fiscal, geralmente concentra-se na qualidade da implementação dessa política visando impedir a corrupção, a má administração e o desperdício.

O parlamento existe dentro de um ecossistema fiscal que também inclui o poder executivo, uma administração pública apartidária e outros atores-chave, como a sociedade civil, a mídia, o setor privado e cidadania geral. Esse ecossistema é composto por um conjunto interligado de incentivos políticos, informações públicas e privadas e uma teia de regras e processos baseados na constituição, na legislação ordinária, em convenções e na conveniência política. A eficácia do papel de escrutínio fiscal dos/das parlamentares depende de outros atores desse ecossistema fiscal, bem como da robustez das informações, dos processos e da compreensão de incentivos políticos e burocráticos. A assimetria de informações a que os poderes executivo e legislativo têm acesso pode ser um obstáculo significativo à capacidade do legislativo de realizar o controle.

Objetivo

Esta publicação fornece uma visão geral das boas práticas para promover a transparência, a responsabilidade e a participação ao longo do ciclo orçamentário. Ela é feita sob medida para parlamentares, assessores, funcionários de gabinetes parlamentares e demais partes interessadas, nas Américas e no Caribe. Ela abrange o ciclo orçamentário parlamentar, incluindo o processo orçamentário e as principais leis relativas a política fiscal ou despesas públicas, como as que tratam de projetos de infraestrutura ou de reforma tributária, bem como o planejamento de longo prazo. Ela resume e sintetiza, de forma concisa, os padrões e mecanismos internacionais mais atualizados sobre o controle fiscal parlamentar e também pode servir de inspiração para o desenvolvimento dos compromissos do [Plano de Ação do Parlamento Aberto](#)².

Iniciativa Global para a Transparência Fiscal

[Princípio de Alto Nível Oito](#)¹

O poder para autorizar a instituição de impostos e realizar despesas em nome do público deve ser prerrogativa do legislativo. Nenhuma receita do governo deve ser arrecadada e nenhum gasto deve ser realizado ou comprometido sem a aprovação do legislativo, por meio do orçamento ou de outra medida de legislação. O legislativo deve receber a autoridade, os recursos e as informações necessárias para, efetivamente, responsabilizar o executivo pelo uso dos recursos públicos.

Planos de Ação do Parlamento Aberto

Um Plano de Ação de Parlamento Aberto é um mecanismo através do qual um parlamento se compromete a promover a abertura e a transparência, e a fortalecer a representação e a supervisão, em colaboração com a sociedade civil. Um processo de co-criação permite ao parlamento e à sociedade civil identificar prioridades para implementar, monitorar e avaliar o progresso em direção a esses compromissos. Ele pode ser criado como um capítulo do Plano de Ação para o Governo Aberto do poder executivo, seguindo as políticas de Parceria para Governo Aberto. Consulte o [Resumo Executivo do Guia para o Desenvolvimento de Planos de Ação do Parlamento Aberto](#) para obter informações adicionais.

Estrutura

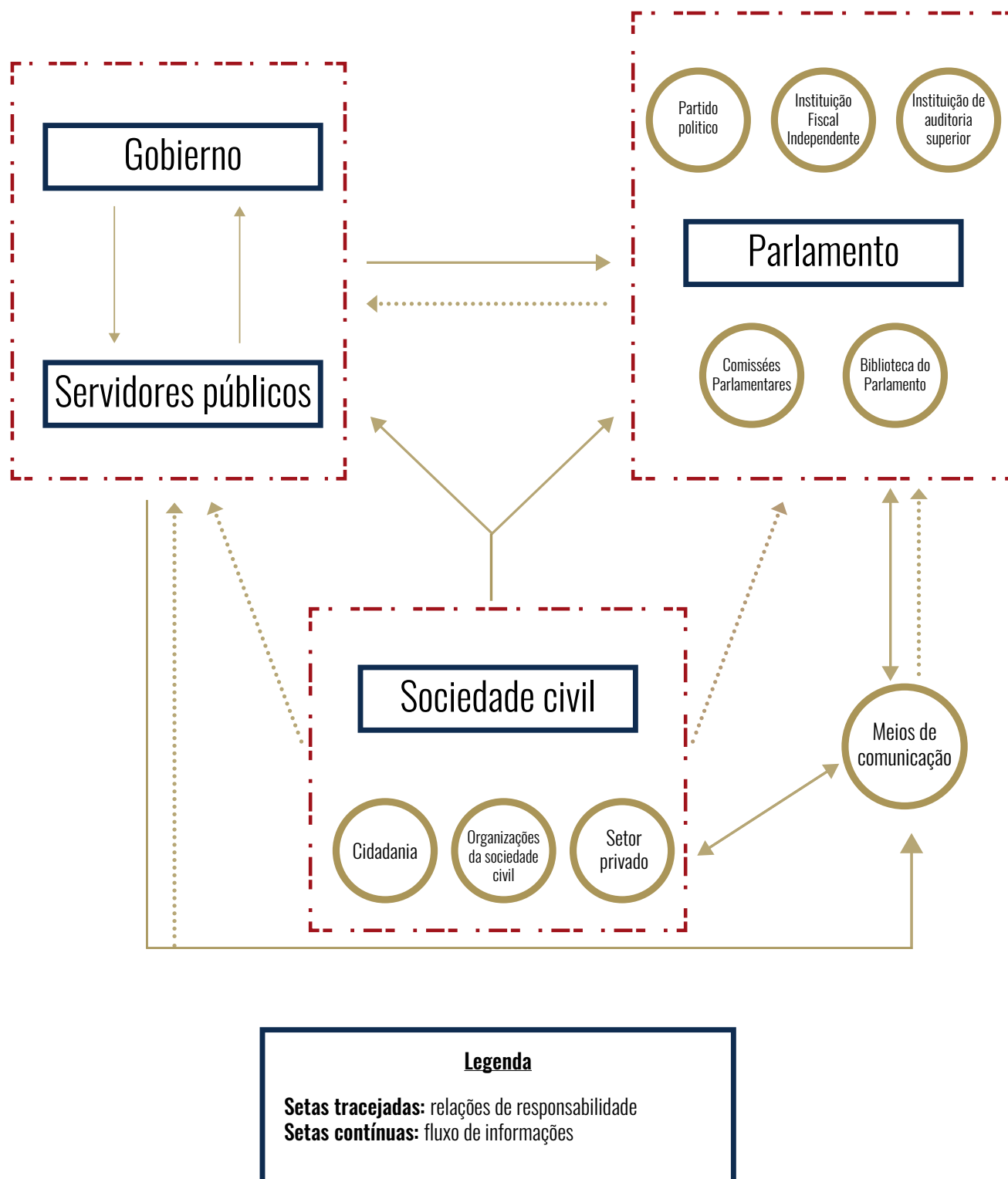
Esta publicação começa com uma visão geral do ecossistema fiscal, identificando e definindo os papéis dos principais atores envolvidos, seguido de uma visão geral do ciclo orçamentário parlamentar e de suas quatro fases principais. Em seguida, prossegue com observações gerais sobre transparência e participação do público ao longo de todo o ciclo, antes de uma análise mais aprofundada sobre as boas práticas que os parlamentos podem empregar para melhorar a abertura e a transparência em cada fase do orçamento e do ciclo de políticas fiscais. Cada fase do ciclo fornece (1) uma visão geral do papel do parlamento; (2) requisitos de prestação de contas do executivo; (3) perguntas de orientação para os/as parlamentares no cumprimento de suas funções; (4) oportunidades para a participação pública liderada pelo parlamento ou pelos/as parlamentares; e (5) boas práticas relevantes dos parlamentos no hemisfério ocidental e em todo o mundo, algumas das quais foram extraídas dos resultados da [Pesquisa do Orçamento Aberto](#)³.

Marco Jurídico

La autoridad de las diferentes ramas del Estado y de las instituciones públicas a lo largo del ciclo financiero puede estar claramente definida en las constituciones y leyes del país o sobre la base de una convención. Según el Manual de Transparencia Fiscal 2018 del FMI, la legislación fiscal destinada a definir la autoridad debe contener:

- regras formais para organizar o processo orçamentário e os respectivos papéis e responsabilidades dos poderes executivo e legislativo;
- cronograma de submissão, aprovação e publicação do orçamento;
- documentos-chave que o executivo deve enviar ao legislativo em sua proposta de orçamento anual; e
- poderes do legislativo para modificar o orçamento proposto pelo executivo.

Ecossistema Fiscal



Descrição do ecossistema fiscal

Ator	Descrição
Poder Executivo e Administração Pública	Entidades do governo federal, estadual e municipal; todas as entidades não incluídas no orçamento, inclusive as de natureza previdenciária, em cada nível de governo; e todas as instituições sem fins lucrativos controladas e financiadas principalmente por unidades governamentais ⁴ . Elas geralmente são responsáveis pela formulação do orçamento, lideram sua implementação e relatam os resultados de sua implementação.
Assessorias partidárias	Os partidos políticos podem ter equipes de assessoria técnica à sua disposição para desenvolver suas proposições de política pública e, se estiverem na oposição, para responsabilizar o governo. Essa equipe de assessoria também pode contribuir para a formulação do orçamento por meio de análises técnicas. Quando na oposição, a equipe de assessoria pode concentrar-se no exame minucioso das propostas orçamentárias, na fiscalização orçamentária e em propostas alternativas de política pública.
Comissões Parlamentares	As comissões parlamentares são pequenos grupos de parlamentares designados para tarefas específicas e podem examinar temas selecionados que com maior profundidade do que é possível nas sessões plenárias. Embora variem as atribuições dessas comissões, elas podem contribuir para a formulação do orçamento e a supervisão das despesas do governo.
Consultorias institucionais do Legislativo ou Biblioteca	As Consultorias institucionais do Legislativo são órgãos que fornecem as pesquisas, análises e informações personalizadas necessárias para que parlamentares e órgãos do Parlamento cumpram suas funções. Elas podem fornecer informações para apoiar o escrutínio das propostas orçamentárias e sua fiscalização, além de apoiar práticas participativas. Além de suas funções de pesquisa, em conjunto com as bibliotecas das Casas Legislativas elas gerenciam arquivos documentais e garantem o acesso do público às informações parlamentares.
Outros Órgãos / Departamentos Parlamentares	Os/as parlamentares podem se beneficiar de outros órgãos e recursos associados ao legislativo. Os funcionários do parlamento que se reportam diretamente ao legislativo e as fontes especializadas de conhecimento técnico e informações podem ser úteis ao cumprimento das suas funções por parte dos/as parlamentares.
A Instituição Suprema de Auditoria (ISA) / Tribunal de Contas da União	A Instituição Suprema de Auditoria (ISA) – Tribunal de Contas da União, no caso brasileiro – é a mais alta autoridade nacional responsável pela auditoria da gestão dos recursos públicos. Uma ISA pode executar auditorias de conformidade (<i>compliance</i>), financeiras ou de desempenho. Deve ser independente do poder executivo do ponto de vista organizacional, administrativo e financeiro ⁵ . Seus relatórios de auditoria são encaminhados ao parlamento para apoiar sua função de controle, <i>ex-post</i> (ou seja, após o dinheiro público haver sido alocado e gasto).

Ator	Descrição
Agência Anticorrupção	As agências anticorrupção (AACs) são entidades financiadas com recursos públicos, integrantes dos governos, mas independentes, dedicadas a combater práticas corruptas entre funcionários públicos e a prevenir o surgimento de oportunidades para atos de corrupção. Para cumprir seus mandatos, as AACs podem ter uma função policial ou de prevenção, uma função de coordenação ou gestão de políticas, ou alguma combinação dessas funções. Essas agências geralmente trabalham junto com as agências de policiais e das ISAs, tornando seu trabalho relevante para os esforços de prestação de contas e escrutínio dos/das parlamentares, especialmente em contextos <i>ex-post</i> .
Instituição Fiscal Independente	As instituições fiscais independentes (IFI), também chamada escritórios do orçamento do parlamento, são órgãos públicos que buscam promover finanças públicas sustentáveis por meio de várias funções, incluindo o monitoramento da conformidade com as regras fiscais, produção ou validação de previsões macroeconômicas para o orçamento e / ou assessoria ao governo e ao parlamento em questões de política fiscal ⁶ . Devem ser independentes do executivo do ponto de vista organizacional, administrativo e financeiro. Elas podem fornecer informações e análises apartidárias para apoiar o exame minucioso das propostas orçamentárias e sua fiscalização <i>ex ante</i> (ou seja, antes da votação das dotações, para apoiar os/as parlamentares em sua função de fiscalização).
Mídia	A mídia consiste nos principais meios de comunicação de massa, incluindo os meios de radiodifusão, televisão, impressos e a internet. Ela permite verificações e avaliações contínuas dos gastos do governo por parte da população e ajuda a trazer ao conhecimento geral as preocupações do público, oferecendo uma plataforma para discussão ⁷ .
Sociedade Civil	A sociedade civil inclui os cidadãos e cidadãs, organizações da sociedade civil, atores do setor privado e o público em geral, incluindo migrantes e refugiados.
Público	O público pode contribuir para a fiscalização financeira e para a elaboração do orçamento do governo por meio de processos participativos e do monitoramento de sua implementação.
Organizações da Sociedade Civil	As organizações da sociedade civil (OSC) incluem todas as organizações sem fins lucrativos, e não estatais, exceto as famílias, nas quais as pessoas se organizam para buscar interesses comuns no domínio público ⁸ . Algumas OSCs incentivam a responsabilidade financeira e a transparência do governo por meio de processos participativos no orçamento e na fiscalização das decisões de gastos.
Setor Privado	O setor privado é a parte da economia que é gerenciada por indivíduos e empresas com fins lucrativos e não é controlada pelo Estado. Ele pode contribuir para a formulação do orçamento através de processos consultivos e pode desempenhar um papel importante na fiscalização de sua implementação.

Ciclo Orçamentário Parlamentar

O diagrama abaixo apresenta um ciclo orçamentário típico em um formato simplificado para destacar os principais momentos da atividade fiscal de um legislativo.



Existem quatro etapas principais em um ciclo orçamentários. Nos legislativos, esses principais aspectos são constantes, embora os papéis e responsabilidades dos/das parlamentares possam mudar em razão do sistema de governo do seu país, por exemplo, se parlamentarista ou presidencialista. Entre cada uma dessas fases principais, há atividades suplementando-as e apoiando-as. Por exemplo, existem créditos adicionais e outras proposições legislativas que podem ser apresentadas entre as quatro fases. As atividades e os relatórios da comissão de orçamento podem estar em andamento e serem divulgados ao longo de um ciclo orçamentário típico. Essas várias atividades são importantes e podem influenciar a maneira como um/uma parlamentar analisa e vota as matérias sob sua apreciação.

1. Planejamento pré-orçamentário

O executivo desenvolve atividades de planejamento para gerar propostas para as próximas decisões nacionais sobre gastos e receitas, bem como seus resultados, propostas essas que deverão ter a aprovação, rejeição, alteração ou contribuição do poder legislativo (dependendo de forma de governo adotada por cada país). Os planos do executivo baseiam-se em hipóteses e previsões sobre a situação econômica e fiscal do país que subsidiam as propostas de despesas e receitas diretas. Esses planos geralmente são normalmente condicionados pelas

regras fiscais existentes, tais como tetos de déficit ou de endividamento, frequentemente relacionadas a compromissos de estabilização macroeconômica e sustentabilidade de longo prazo. O executivo pode realizar consultas públicas ao preparar suas propostas de gastos e receitas para o próximo ano fiscal. Os parlamentares podem realizar suas próprias atividades consultando o público, desenvolvendo propostas e analisando premissas econômicas e fiscais. Para esse fim, eles podem buscar informações e apoio técnico de sua instituição fiscal independente, consultorias institucionais do Legislativo, equipe de assessores e especialistas externos.

2. Elaboração orçamentária - Orçamento, dotações e propostas de política fiscal

Quando a fase de planejamento é concluída, o executivo apresenta seus planos de gastos e os projetos de lei a eles associados. Isso se consubstancia numa proposta de orçamento anual que é produzida a cada ano fiscal (geralmente, antes do início de um novo ano fiscal) e define os planos de gastos e arrecadação propostos. Uma proposta orçamentária típica contém objetivos de política fiscal, cenários orçamentários e fiscais de médio prazo, novos planos (por exemplo, um investimento específico em infraestrutura, esforços de reconstrução para uma região impactada por desastres naturais), bem como dotações planejadas para os gastos existentes (por exemplo, salários de funcionários públicos, pensões, serviço da dívida) e produtos e resultados esperados (objetivos de desempenho). Uma vez apresentada ao parlamento, os/as legisladores/as examinarão e debaterão, e emendarão ou proporão alternativas a essa proposta de orçamento, dependendo do sistema de governo. Os/as legisladores/as podem consultar sua instituição fiscal independente, consultorias institucionais do Legislativo, especialistas externos, sociedade civil, equipes de assessoria, comissões legislativas e o público em busca de contribuições e apoio durante esta fase.

3. Promulgação e implementação de políticas orçamentárias e fiscais

Uma vez que o legislativo examinou, alterou (dependendo do sistema de governo) e aprovou (ou rejeitou) as propostas de arrecadação e gastos, o executivo implementará as decisões aprovadas pelo legislativo. Durante essa fase, o parlamento monitorará o progresso do executivo na implementação dessas medidas e examinará seus resultados, responsabilizando-o. Os/as parlamentares podem procurar as comissões legislativas,

mídia, sociedade civil, equipes de assessoria e o público em busca de contribuições e apoio durante esses esforços de monitoramento e fiscalização.

4. Auditoria e prestação de contas

No final de um ano fiscal, uma prestação de contas das atividades financeiras do governo é apresentada ao legislativo na forma de um relatório sobre as contas públicas. Esse relatório que contém a contabilidade final das atividades de receita e despesa do governo geralmente é acompanhado por uma auditoria da Instituição Suprema de Auditoria (ISA, TCU no caso brasileiro) para verificação. Nesse ponto do ciclo orçamentário, o/a legislador/a deve ter uma visão completa do ano fiscal anterior, tanto do ponto de vista financeiro quanto de desempenho (resultados), para examinar a gestão financeira do governo desde o planejamento, passando pela alocação de recursos para as prioridades nele declaradas, até a avaliação dos resultados gerados por essas decisões. A comissão encarregada da fiscalização de contas públicas de um legislativo desempenhará um papel crítico nessa fase e também poderá procurar a Agência Anticorrupção (se houver), a mídia, especialistas, equipes de política e o público como recursos adicionais às informações fornecidas pelo executivo e pela ISA (TCU).

Horizonte temporal:

Ao se referir a curto, médio e longo prazos em relação à política orçamentária e fiscal, os horizontes implícitos geralmente são estes:

Curto prazo: 1-2 anos

Médio prazo: 3-5 anos

Longo prazo: mais de 5 anos

Transparência Parlamentar ao longo do Ciclo Orçamentário

A transparência e o acesso à informação, direitos humanos fundamentais que devem ser garantidos por lei, e são pilares constitutivos de um parlamento aberto e transparente. A informação pública pertence aos cidadãos/cidadãs, e ao público em geral, que precisa dela para ter acesso a uma parcela de poder e participar plenamente dos processos democráticos. Nesse sentido, a transparência, a legitimidade e a confiança em nossas instituições democráticas e são essenciais na luta contra a corrupção.

Os parlamentos têm, portanto, a responsabilidade de publicar informações sobre o ciclo orçamentário e os papéis que desempenham nesse processo, de acordo com o princípio da transparência ativa. É recomendável que essas informações incluam:

- Explicação dos processos de aprovação do orçamento e das suas fontes de financiamento, incluindo competências e responsabilidades constitucionais, o papel do poder executivo e o papel do parlamento e de suas comissões na revisão, modificação (de acordo com o sistema político), aprovação e controle do orçamento.
- Lista de comissões parlamentares, com links para suas páginas internet (se aplicável), uma descrição de seus mandatos e tarefas (indicando seu papel, se houver, no processo orçamentário), uma descrição das atividades realizadas pela comissão desde o início do seu mandato e lista de seus presidentes, membros e quaisquer outras funções relevantes na comissão.
- Acesso do público às reuniões e atividades das comissões parlamentares, pessoalmente e por transmissão ao vivo na televisão, rádio ou internet.
- Oportunidades de participação do público ao longo do ciclo orçamentário, comunicadas com aviso prévio razoável.
- Apresentação da proposta de orçamento, documentos de apoio e relatórios enviados pelo poder executivo ao parlamento (listados na seção *Requisitos para Relatórios do Executivo* em cada fase do ciclo orçamentário).
- Situação do debate parlamentar sobre a proposta de orçamento, incluindo os debates realizados, as apresentações realizadas

Transparência ativa⁹:

Refere-se à publicação de informações úteis, tempestivas e relevantes nas páginas internet de todos os poderes do Estado, para comunicar seu trabalho e prestar contas de maneira permanente, independente de solicitações do público. Ela pode resultar de obrigações estabelecidas na legislação ou regulamentos de transparência ou de um compromisso com a transparência voluntária por parte das instituições públicas.

pelas autoridades e especialistas sobre o assunto, as transcrições dessas discussões, bem como as consultas, relatórios e análises elaborados pelo órgão de assessoramento técnico parlamentar na matéria de orçamento(se houver) e os votos proferidos pelos/ as parlamentares em relação ao orçamento. Isso também deve incluir relatórios de comissões parlamentares, transcrições de consultas ou audiências públicas e contribuições enviadas pelo público, conforme o caso.

- Documentos sobre orçamentos de anos anteriores, em um formato aberto para reutilização pelo público com base em suas necessidades de informação.
- Banco de dados de documentos relevantes para a discussão e debate do orçamento nacional dos anos anteriores e do ano em curso, com uma função de busca.
- Registro de declarações de bens e de interesses de cada parlamentar, detalhando seus bens, renda adicional, interesses e benefícios em espécie, de acordo com um código de ética que trata de conflitos de interesse, como parte de um regime de integridade.
- Registros de atividades de promoção de interesses junto ao parlamento (*lobbies*), detalhando interações entre parlamentares e grupos de interesse, como parte de um regime de transparência da atividade de *lobby*.

Participação Pública no Parlamento ao Longo do Ciclo Orçamentário

A participação pública na política fiscal consiste nas diversas maneiras pelas quais o público - incluindo indivíduos, organizações da sociedade civil, grupos comunitários, organizações empresariais, acadêmicas e outros atores não-estatais - interage diretamente com as autoridades públicas na elaboração e implementação da política fiscal. Durante o ciclo orçamentário, a participação pode ser solicitada por uma entidade oficial, como um ministério de finanças, um ministério setorial ou uma agência, o legislativo ou uma Instituição Suprema de Auditoria; ela também pode ser iniciada por um ator não estatal. Em ambos os casos, pretende-se que este processo contraste explícita e fortemente com ações opacas de lobby e conversas de bastidores, que trazem o risco de subverter o interesse público em interesses privados. Isso vai além da participação indireta, na qual tomadores de decisão em cargos públicos ou mandatários eleitos tomam decisões em nome dos cidadãos, sem sua contribuição direta naquele momento específico. Para garantir a participação do público ao longo do ciclo orçamentário, é importante considerar a integração desses requisitos relevantes de participação nos estatutos legais do país.

Esta publicação concentra-se principalmente nas oportunidades de participação pública iniciadas pelo parlamento e por parlamentares em cada fase do ciclo orçamentário. Nesse contexto, também é importante distinguir entre participação de especialistas e ampla participação, e considerar uma combinação de ambas as opções ao longo do ciclo. Participação de especialistas refere-se à criação de oportunidades para indivíduos com experiência relevante contribuírem para os ciclos de políticas orçamentárias ou fiscais, por exemplo, através de consultas nas comissões parlamentares ou conselhos fiscais, enquanto oportunidades de participação ampla são aquelas abertas a todos os membros do público; por exemplo, por meio de iniciativas de orçamento participativo ou de convocações abertas para participar de debates durante o ciclo.

Princípio de Complementaridade do GIFT

O princípio da Complementaridade (veja o princípio 9 no gráfico a seguir), documentado por várias experiências em todo o mundo, observa que o envolvimento público direto não prejudica o papel das estruturas de tomada de decisão e responsabilização existentes, incluindo o legislativo nas democracias representativas. Pelo contrário, a participação pública direta é concebida para adicionar, complementar e fortalecer os arranjos de governança existentes - e aumentar a confiança no governo - não para estabelecer processos paralelos. Solicitar contribuições públicas durante a consideração de propostas de leis que impliquem em despesas ou receitas é uma prática antiga e difundida que ilustra bem a complementaridade entre a participação direta do público e o controle legislativo.

Os princípios seguintes podem guiar os atores responsáveis pelo desenvolvimento de estratégias para aumentar a participação pública ao longo do ciclo de políticas fiscais e orçamentárias.



Princípios da participação pública nas políticas fiscais



1 ACESSIBILIDADE

Facilitar a participação pública em geral divulgando informações fiscais completas e todos os outros dados relevantes, em formatos e recorrendo a mecanismos fáceis de aceder, compreender e utilizar, reutilizar e transformar, nomeadamente em formatos de dados abertos.



2 ABERTURA

Dar informações completas sobre e ser reactivo quanto à finalidade, âmbito, condicionalismos, resultados pretendidos, processo e prazos, bem como aos resultados esperados e reais da participação pública.



3 INCLUSÃO

Utilização pro-activa de múltiplos mecanismos para conseguir envolver cidadãos e intervenientes não governamentais, incluindo grupos e indivíduos tradicionalmente excluídos e vulneráveis e vozes raramente ouvidas, sem discriminação de qualquer tipo incluindo nacionalidade, raça, etnia, religião, género, orientação sexual, incapacidade, idade ou casta; e considerar as opiniões públicas objectivamente independentemente da origem.



4 RESPEITO PELA AFIRMAÇÃO PESSOAL

Permitir e apoiar indivíduos e comunidades, incluindo os directamente afectados, a articular os seus interesses à sua própria maneira e escolher as formas de envolvimento da sua preferência, embora reconhecendo que possa haver grupos que possam falar em nome de outros.



5 OPORTUNIDADE

Dar tempo suficiente durante os ciclos orçamental e político para que o público dê opiniões em cada fase; envolver atempadamente enquanto várias opções ainda se encontram abertas; e, sempre que desejável, permitir mais de uma ronda de envolvimento.



6 PROFUNDIDADE

Apoiar cada envolvimento público fornecendo todas as informações relevantes, destacando e informando sobre os principais objectivos políticos, opções, escolhas e compromissos, identificando potenciais impactos sociais, económicos e ambientais e incorporando uma diversidade de perspectivas; fornecer feedback atempado e específico sobre opiniões públicas e a forma como foram ou não incorporadas em políticas ou conselhos oficiais.



7 PROPORCIONALIDADE

A utilização de uma mistura de mecanismos de envolvimento proporcionados à escala e impacto da questão ou política visada.



8 SUSTENTABILIDADE

Todas as entidades governamentais e não governamentais realizam um envolvimento contínuo e regular de modo a aumentar a partilha de conhecimentos e a confiança mútua ao longo do tempo; institucionalizar a participação pública sempre que apropriado e eficaz, garantindo que o feedback fornecido leva a uma revisão das decisões de política fiscal; e revisão e avaliação regulares da experiência por forma a melhorar o envolvimento futuro.



9 COMPLEMENTARIDADE

Garantir que os mecanismos de participação pública e o envolvimento dos cidadãos se complementam e aumentam a eficácia da governação existente e dos sistemas de responsabilidade.



10 RÉCIPROCIDADE

Todas as entidades governamentais e não governamentais que participam em actividades de envolvimento público devem ser abertas quanto à sua missão, aos interesses que procuram avançar e a quem representam; devem comprometer-se e respeitar todas as regras de envolvimento acordadas, devendo também cooperar no sentido de alcançarem os objectivos de envolvimento.

1. Planejamento pré-orçamentário e de políticas fiscais

Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares

Antes de adotar o orçamento anual apresentado pelo executivo, o legislativo normalmente dedica um determinado período à revisão pré-orçamentária, incluindo debates e discussões, por volta do meio do ano anterior ao novo ano fiscal. O papel dos parlamentares nesta fase dependerá, em grande parte, do estilo e tipo de legislativo. Os regimes presidencialistas tendem a ter legislativos com mais poder e recursos para propor, alterar e aprovar/rejeitar propostas de orçamento do governo. Por outro lado, os legislativos nos modelos parlamentaristas tendem a ter menos margem de manobra no orçamento e ter menos recursos. Seu papel tende a incluir a aprovação ou rejeição da legislação e, em alguns casos, o legislativo pode propor emendas às propostas do orçamento e política fiscal do governo executivo.

Em muitos legislativos, existem três papéis importantes que foram estabelecidos na fase de planejamento pré-orçamentário e de políticas fiscais: consultas, revisão e debates. Nesses momentos, o executivo frequentemente apresentará sua estratégia orçamentária anual e de médio prazo, atualizada, e as políticas prioritárias. Essas medidas não apenas fornecem informações aos/as parlamentares sobre as orientações orçamentárias do executivo, seus planos de política fiscal e propostas para os próximos anos, mas também esclarecem as metas fiscais plurianuais do executivo e / ou tetos de gastos¹⁰.

As consultas são frequentemente realizadas tanto pelo executivo como pelo legislativo (consulte a seção Participação para obter informações adicionais). As comissões parlamentares focadas no orçamento ou finanças tendem a realizar consultas públicas com cidadãos/cidadãs, organizações da sociedade civil, acadêmicos, setor privado, etc. O relatório da comissão é apresentado ao legislativo e pode servir como uma análise informativa com a qual os/as parlamentares podem cumprir suas obrigações no fase de planejamento pré-orçamentário e de políticas fiscais.

A revisão tende a abranger a análise da situação das questões econômicas e fiscais do país. As fontes para a revisão podem incluir a análise e atualizações do ministério de finanças / departamento do tesouro, análise externa por especialistas ou empresas, bem como análise feita pela instituição fiscal independente do país. Embora nem todos/as os/as legisladores/as sejam especialistas em análises econômicas e fiscais, cabe a eles avaliar a confiabilidade das premissas de planejamento do governo.

Os debates são uma oportunidade para os/as legisladores/as questionarem publicamente as propostas do governo e demonstrarem apoio ou oposição. Quando bem informado, o debate legislativo pode ser uma ferramenta útil para levantar preocupações, oposição e abordagens alternativas às propostas do governo. Os debates em comissões relevantes, como a de finanças, costumam ser fóruns influentes através dos quais é possível levantar assuntos preocupantes em questões orçamentárias.

As funções das comissões na análise do orçamento podem ser centralizadas na comissão de finanças / orçamento ou podem ser dispersas entre as comissões setoriais¹¹. A primeira abordagem pode facilitar a coordenação e a consistência, do ponto de vista fiscal, embora a segunda permita que interesses mais diversos sejam representados com foco em programas individuais. Na maioria dos casos, no entanto, nem sempre é claro até que ponto as contribuições e recomendações das comissões legislativas influenciam o documento final do orçamento. A influência legislativa no orçamento dependerá de uma variedade de fatores, incluindo divisões

Perguntas de orientação para parlamentares

- Quais são as previsões econômicas e fiscais atuais do país (a partir da análise do governo e do setor privado)?
- As comissões legislativas estudaram esta questão? Se sim, quais são suas conclusões? Elas podem ser usadas para analisar propostas?
- Como o governo cumpriu os compromissos do orçamento anterior?
- Existem questões públicas que devem ser tratadas, mas que não estão sendo abordadas pelo governo?
- Quais são as preocupações de seus eleitores? Elas estão relacionadas ao orçamento / plano fiscal?
- Você é membro de uma comissão orçamentária do parlamento? Você está consultando seus colegas?

constitucionais do poder, métodos de consulta, cultura de envolvimento político e intercâmbio entre os poderes executivo e legislativo, etc.

Requisitos de Relatórios do Executivo

O documento a seguir deve ser produzido pelo executivo nesta fase, conforme recomendado pelo [Conjunto de Ferramentas de Transparência da OCDE de 2017](#)¹². Esse documento pode ser um recurso útil para os/as parlamentares cumprirem seu papel nesta fase do ciclo orçamentário. A tabela abaixo inclui uma breve descrição do calendário e do conteúdo do referido documento. Para informações adicionais, consulte a publicação acima mencionada.

Descrição do Documento	Prazo e Conteúdo
Declaração Pré-Orçamento Define a estratégia orçamentária, introduzindo os planos orçamentários de alto nível do governo para o próximo ano fiscal, define as expectativas para o orçamento e abre caminho para um escrutínio consciente do orçamento real.	<u>Prazo:</u> Publicado pelo menos um mês antes da apresentação da proposta de orçamento do executivo. <u>Conteúdo:</u> As intenções globais de política fiscal do governo, premissas macroeconômicas e previsões de receita, despesa, equilíbrio fiscal e dívida pública.



Caso Prático: Brasil - Debate Pré-Orçamentário no Congresso¹³

O processo orçamentário nacional brasileiro inclui a apresentação de dois projetos de lei que devem ser aprovados pelo congresso antes da proposta anual de orçamento enviada pelo executivo. Estes são o Plano Plurianual do governo para quatro anos, que define prioridades de longo prazo, e que é apresentado no início do mandato de cada governo, e uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (Declaração Pré-Orçamentária), que estabelece as prioridades do ano e serve como orientação para a proposta de orçamento e que é apresentada anualmente. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que é composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, debate ambas as propostas e realiza uma audiência pública com a participação do Ministro da Economia. Após esse debate, as propostas e as emendas acolhidas pela Comissão são submetidas ao Plenário do Congresso Nacional para aprovação. Durante todo esse processo, os parlamentares de ambas as casas do congresso nacional recebem apoio técnico das consultorias das suas respectivas casas legislativas em matéria de orçamento e fiscalização.

Papel de Outras Instituições e Atores

Ator	Descrição
Assessorias partidárias	Produz em pesquisas e análises focadas na plataforma do partido, nas principais áreas temáticas e tópicos para discussões políticas, antes da apresentação e entrega do orçamento e plano fiscal.
Administração e Consultorias institucionais do Legislativo	Produzem pesquisas contextualizadas sobre o estado da economia e finanças do país, bem como sobre questões centrais de política pública. Publicam pesquisas acessíveis que possam ser úteis para os/as parlamentares, quando eles se preparam para analisar os planos orçamentários e fiscais.
Instituição Suprema de Auditoria (TCU, no caso brasileiro)	Realiza auditorias a cada ano fiscal; a auditoria do exercício fiscal anterior pode fornecer informações sobre questões a serem monitoradas ou consideradas quando o orçamento e os planos fiscais forem apresentados.
Instituição Fiscal Independente	Produz relatórios e avaliações de previsões macroeconômicas e fiscais, bem como do cumprimento das regras fiscais para fornecer aos/às parlamentares o contexto para a sua apreciação dos planos orçamentários e fiscais.
Mídia	Publica as análises fiscais e econômicas existentes de maneira acessível ou levanta questões de interesse público que possam subsidiar a análise dos/das parlamentares.
Público, Organizações da Sociedade Civil e Setor Privado	Apresentam suas perspectivas aos/às parlamentares sobre o estado da economia e considerações para o próximo ano fiscal (incluem pesquisadores, acadêmicos, órgãos de pesquisa, grupos de pressão, empresários, empresas, lobistas).



Caso Prático: México - Centro de Estudos de Finanças Públicas da Câmara dos Deputados¹⁴

O Centro de Estudos de Finanças Públicas da Câmara dos Deputados do México é um órgão independente e apartidário, com especialistas técnicos que apoiam os/as parlamentares em questões relacionadas à economia e finanças públicas, por meio de análise, monitoramento e avaliação. O centro é responsável por coletar, organizar e analisar todas as informações financeiras recebidas de diferentes departamentos governamentais e apresentá-las aos membros da Câmara dos Deputados antes de que esses examinem a Proposta de Orçamento do Executivo. Eles também estudam e opinam sobre todas as propostas ou reformas das leis fiscais e quaisquer leis que exijam financiamento público adicional.

Oportunidades de Participação Pública

Nesta fase do ciclo orçamentário, as oportunidades de participação pública podem ajudar a esclarecer a precisão das previsões fiscais do governo, destacar lições aprendidas ou considerações que podem ser aplicadas ao próximo orçamento, identificar questões públicas que poderiam ser abordadas pelo orçamento, mas que não aparecem na declaração pré-orçamentária do governo, subsidiar a proposta de orçamento do executivo e melhorar a compreensão dos/das parlamentares sobre as questões atuais de política pública para subsidiar o seu futuro monitoramento e fiscalização das decisões de gastos e receitas do executivo. Sempre que possível, essas oportunidades de participação podem ser concebidas quando da consideração da declaração pré-orçamentária do executivo.

A seguir, exemplos de mecanismos que podem ser aplicados pelos/as parlamentares para solicitar a participação do público:

Mecanismo	Descrição
Consultas pré-orçamentárias e audiências públicas	As comissões parlamentares podem complementar as consultas pré-orçamentárias e tributárias do governo, realizando suas próprias consultas através de uma lente multipartidária. Essas consultas podem concentrar-se em segmentos específicos da população (por exemplo, mulheres, grupos minoritários, empresas etc.), regiões (por exemplo, estados, municípios) ou questões (por exemplo, capacitação e inovação, saúde, infraestrutura, etc.).
Debates pré-orçamentários nas comissões	As comissões parlamentares podem convidar especialistas (incluindo representantes da Instituição Fiscal Independente) para fazerem apresentações durante os debates nas comissões sobre questões orçamentárias antes da proposta do executivo ser apresentada no parlamento.
Ferramentas de orçamento participativo	As comissões parlamentares podem usar ferramentas de orçamento participativo on-line, como o Orçamento Cidadão do IFSD ¹⁵ , para educar o público sobre o processo orçamentário e receber sua contribuição, principalmente em torno de questões a serem priorizadas, durante a formulação do orçamento.
Ferramentas de consulta on-line e plataformas interativas	As comissões parlamentares podem usar enquetes ou plataformas on-line para reunir contribuições do público sobre várias questões relevantes para o orçamento. As contribuições do público podem ser publicadas na plataforma, permitindo que outras pessoas comentem, e que os/as parlamentares participem da conversa. Um resumo das discussões pode ser fornecido à comissão parlamentar pertinente.
Mídias sociais	Os/as parlamentares podem usar as mídias sociais e enquetes feitas por meio dessas plataformas para se conectarem com seus eleitores e identificarem questões prioritárias de políticas públicas relevantes para o processo orçamentário que lhes são mais importantes.
Encontros municipais	Os/as parlamentares podem usar as mídias sociais e enquetes feitas por meio dessas plataformas para se conectarem com seus eleitores e identificarem questões prioritárias de políticas públicas relevantes para o processo orçamentário que lhes são mais importantes.



Caso Prático: Canadá - Consultas Pré-Orçamentárias da Comissão de Finanças¹⁶

A Comissão Permanente de Finanças da Câmara dos Comuns do Canadá conduz consultas pré-orçamentárias, começando aproximadamente nove meses antes da apresentação da proposta de orçamento feita pelo executivo ao parlamento. A comissão identifica temas de consulta, anuncia as próximas audiências públicas e solicita contribuições por escrito. Ela realiza audiências públicas em Ottawa e em todo o país quatro meses após essa divulgação, ocasiões em que o público fornece suas ideias sobre questões que acredita que devam ser abordadas no próximo orçamento. O processo de consulta termina com a apresentação de recomendações ao Ministro das Finanças para consideração na formulação do orçamento nacional.



Caso Prático: Jamaica - Orçamento Participativo dos Fundos de Desenvolvimento dos Distritos Eleitorais¹⁷

Um membro do parlamento jamaicano, com o apoio do Instituto Caribe Aberto, criou um aplicativo móvel e uma página internet chamada "Diga ao seu Parlamentar", para dar aos eleitores e eleitoras uma voz mais poderosa na determinação de como os fundos para o desenvolvimento dos distritos eleitorais devem ser gastos. Esse projeto piloto permitiu ao público sugerir ideias sobre prioridades de gastos, votar em quais ideias deveriam se tornar projetos e monitorar a implementação dos projetos selecionados.

Nota: Os Fundos de Desenvolvimento dos Distritos Eleitorais são mecanismos de financiamento que canalizam dinheiro do governo central diretamente para distritos eleitorais para financiar projetos de infraestrutura local. O uso de tais fundos foi considerado potencialmente arriscado pela comunidade de governança internacional, uma vez que essas práticas geralmente têm poucos mecanismos de responsabilização e podem dar aos eleitores uma falsa compreensão de que o papel de seu parlamentar é financiar diretamente projetos públicos. Utilizando uma abordagem orçamentária participativa para alocar esses recursos, os parlamentos promoveriam um processo mais transparente e responsável, contribuindo assim para uma distribuição mais equitativa e eficaz dos fundos de desenvolvimento do distrito eleitoral.



Caso Prático: República Dominicana - Fóruns Legislativos da Câmara dos Deputados¹⁸

A Câmara dos Deputados da República Dominicana realiza fóruns legislativos nas circunscrições do país, onde o público pode interagir com seus representantes parlamentares e discutir com eles os principais problemas de sua região e identificar soluções legislativas. Essas consultas subsidiam ações legislativas adicionais em termos de legislação sobre questões específicas, bem como discussões sobre orçamento ao longo do ciclo orçamentário.

Reflexão sobre o Processo

As perguntas a seguir, extraídas da [Pesquisa de Orçamento Aberto](#), entre outros recursos, podem orientar as reflexões para melhorar os processos parlamentares atuais.

Reforçando o escrutínio e a responsabilidade:

- ☐ Existe uma Instituição Fiscal Independente (ou órgão de assessoramento orçamentário do parlamento) que conduz análises orçamentárias para o processo de formulação do orçamento?
- ☐ A Instituição Fiscal Independente publica previsões macroeconômicas e / ou fiscais?
- ☐ A Instituição Fiscal Independente publica seus próprios cálculos de custos de novas propostas de políticas públicas, para avaliar seu impacto no orçamento?
- ☐ O legislativo como um todo e / ou uma comissão legislativa debate a política orçamentária antes da apresentação da proposta de orçamento feita pelo executivo?
- ☐ O executivo publica uma declaração pré-orçamentária?

Reforçando a transparência parlamentar:

- ☐ O parlamento assegura que todas as atividades que realiza para consultar, revisar ou debater questões relevantes antes da apresentação da proposta de orçamento pelo executivo sejam acessíveis ao público, pessoalmente ou por transmissão ao vivo?
- ☐ O parlamento disponibiliza todos os documentos e informações usadas nessas atividades em tempo hábil?
- ☐ O parlamento publica informações sobre os resultados de suas atividades para consultar, revisar ou debater questões relevantes, como transcrições ou relatórios?
- ☐ Esses documentos e informações, bem como os resultados de qualquer atividade parlamentar nesta fase, são escritos em linguagem acessível e simples?

Reforçando a participação do público:

- ☐ O legislativo ou a (s) comissão (s) legislativa (s) pertinente realiza (m) audiências públicas e / ou usa(m) outros mecanismos de participação através dos quais o público pode contribuir durante suas deliberações públicas sobre a formulação do orçamento anual (etapas pré-orçamentária e / ou de aprovação)?
- ☐ Essas oportunidades de participação são incorporadas à agenda ou ao cronograma do parlamento ou das comissões?
- ☐ O parlamento toma medidas concretas para incluir parcelas vulneráveis e sub-representadas da população em alguma oportunidade de participação pública?
- ☐ Essas oportunidades de participação pública abrangem os seguintes problemas: questões macroeconômicas; previsões, políticas e administração da arrecadação das receitas; políticas de gastos sociais; níveis de déficit fiscal e dívida; projetos de investimento público; e serviços públicos?
- ☐ O parlamento fornece informações abrangentes e tempestivas sobre o processo de participação pública, para que o público possa atuar de maneira bem informada?
- ☐ O parlamento fornece *feedback* ao público sobre como suas contribuições foram utilizadas? (ou seja, transcrição de intervenções, relatórios de audiências públicas ou reuniões de comissões)

Pesquisa de Orçamento Aberto

A [Pesquisa do Orçamento Aberto](#)¹⁹ é a única avaliação comparativa e independente do mundo sobre os três pilares da responsabilidade do orçamento público: transparência, fiscalização e participação pública. Em termos de participação pública, sua análise concentra-se no uso de mecanismos de participação (especialmente de grupos marginalizados) na formulação do orçamento anual, mecanismos para o público monitorar a execução do orçamento, compartilhamento de informações antes da participação do público, audiências públicas nas várias etapas de elaboração do orçamento e explicações sobre como a contribuição do público foi integrada, entre outros indicadores. A [Parceria Internacional do Orçamento \(PIO\)](#)²⁰ trabalha com pesquisadores de vários países ao redor do mundo para realizar a Pesquisa e envolve funcionários dos governos e especialistas independentes para revisar as respostas antes da publicação. A Pesquisa do Orçamento Aberto 2019, que abrange 117 países, será publicada em abril de 2020. Saiba mais sobre os resultados do seu país e conecte-se à PIO e aos pesquisadores aqui: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

2. Elaboração orçamentária: Orçamento, Dotações e Propostas de Política Fiscal

Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares

Uma vez votada e aprovada a distribuição das dotações orçamentárias, o poder executivo será publicamente responsável junto ao parlamento pela administração do dinheiro público, durante todo o ciclo orçamentário. Os/as legisladores/as votam a favor ou contra as medidas de despesa, aumentos de receita (ou seja, tributação) e de cortes que definem o orçamento e sua distribuição em dotações específicas, ou as alteram (dependendo das competências do legislativo). É através desse processo que o legislativo afirma seu papel fundamental como guardião dos cofres públicos.

O orçamento apresenta novos aumentos ou reduções nos gastos (portanto, as mudanças no *status quo*), juntamente com a totalidade das dotações necessárias para as atividades do governo no exercício. No entanto, algumas jurisdições apresentam separadamente seu orçamento de modificações e as suas dotações continuadas, obscurecendo a transparência nas dotações e gastos.

O papel dos/as legisladores/as nesta fase é crítico e pode ser conflitivo, dado que devem responsabilizar o governo por suas propostas de gastos. É por esse motivo que o ato de autorizar as dotações deve ser realizado pelos/as parlamentares de forma bem informada, a fim de garantir uma prestação de contas efetiva. O legislativo deve ter um prazo razoável para examinar e debater adequadamente a proposta de orçamento²¹.

As informações coletadas por meio de oportunidades de participação pública realizadas pelo parlamento podem ser usadas para subsidiar as perguntas / declarações dos/das parlamentares durante o as sessões de questionamento ao governo ou os debates em plenário. Os resultados e relatórios das comissões parlamentares, especialmente aqueles dedicados à análise das dotações autorizadas, podem ser fontes cruciais de informação para essas deliberações.

Normalmente, nos sistemas presidencial e semipresidencial os legislativos são mais influentes nessa fase, uma vez que são investidos de autoridade mais abrangente na elaboração do orçamento (por exemplo, poderes de emenda ao orçamento, capacidade de propor orçamentos alternativos e mais tempo para examinar o orçamento). Enquanto isso, num sistema parlamentarista, as emendas ao orçamento são usadas com muito menos frequência, a fim de evitar um voto de desconfiança no governo. Essas diferenças, em grande parte, refletem as diferentes instituições e incentivos políticos inerentes aos sistemas presidencialista e parlamentarista. Existem legislativos que influenciam no orçamento e legislativos com pouca ou nenhuma função orçamentária.

Perguntas de orientação para parlamentares

- Como as propostas de orçamento do governo se comparam aos gastos totais do ano anterior?
- As propostas respondem às necessidades do país e às promessas do governo?
- Como as propostas de gastos se alinham às necessidades e preocupações dos eleitores de seu distrito eleitoral ?
- Quais são as considerações do seu partido sobre as propostas de gastos?
- Como as propostas de gastos do governo refletem as prioridades e considerações políticas consensuadas pelo parlamento antes de sua apresentação?
- As propostas de gastos do governo são razoáveis diante do estado atual da economia?
- As propostas de gastos do governo são sustentáveis diante das projeções econômicas e fiscais?
- A proposta de orçamento do governo considera as questões levantadas durante o exame do orçamento anterior?
- Como as propostas de gastos do governo se alinham aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e às prioridades nacionais de desenvolvimento?
- Como as propostas de gastos do governo contribuem para promover a igualdade de gênero? Considere as práticas de análise baseadas em gênero listadas na seção a seguir.

Os primeiros têm um efeito intermediário, na medida em que podem fazer algumas alterações orçamentárias à proposta do executivo, mas não podem formular seus próprios orçamentos, enquanto os segundos não podem rejeitar ou alterar propostas do executivo de maneira significativa, pois as questões orçamentárias são consideradas questões de confiança que, se derrotadas, podem causar a queda de um governo.

Orçamento Responsivo às Questões de Gênero

Os orçamentos e os processos orçamentários não são neutros em termos de gênero e, sem uma análise apropriada, podem ser cegos às questões de gênero, reforçando involuntariamente as desigualdades entre grupos de mulheres e homens.

Um orçamento sensível às questões de gênero reconhece as diferentes necessidades, interesses e realidades de mulheres e homens na sociedade, bem como fatores sociais sobrepostos e as desigualdades subjacentes que surgem delas, e fornece recursos para enfrentá-las. Também reconhece as contribuições, remuneradas ou não, que homens e mulheres oferecem de maneira diferenciada na produção de bens e serviços, bem como no trabalho, e leva-os em consideração na mobilização e distribuição de recursos.

Um dos benefícios de analisar o orçamento a partir de uma perspectiva de gênero é que isso pode ajudar a revelar como as receitas e despesas do governo apoiam a consecução de compromissos internacionais assumidos em áreas prioritárias, como direitos das mulheres e desenvolvimento sustentável, e quais ajustes são necessários para alcançar esses objetivos e obrigações²³.

Recursos adicionais:

- [Análise Baseada em Gênero Plus \(GBA+\), Canadá](#)²⁴

Processo analítico usado para avaliar como diversos grupos de mulheres, homens e pessoas não binárias podem perceber as políticas, programas e iniciativas.

- [Interseccionalidade, ParlAmericas](#)²⁵

Ferramenta que reconhece que a experiência das desigualdades sistêmicas é moldada por fatores sociais sobrepostos, como gênero, raça e classe social.

Diferenças à parte, os legislativos estão sujeitos a muitos novos desafios para afirmar sua influência ao longo do ciclo de gestão orçamentária e financeira. O crescimento do governo, a expansão técnica da burocracia e a interconectividade de conflitos e questões no exterior reforçam as responsabilidades executivas durante a maior parte do processo orçamentário. Como observa Schick²², a partir do século XX, os legislativos renunciaram amplamente às suas responsabilidades em favor do executivo, principalmente porque careciam de informações e habilidades para gerenciar a crescente sofisticação e complexidade dos orçamentos modernos. Isso é especialmente verdadeiro se comparado ao conhecimento detalhado que têm as burocracias executivas e as assessorias políticas. Os/as parlamentares de todas as jurisdições consideram difícil o escrutínio fiscal e podem não ter capacidade e recursos adequados para desempenhar bem esse papel. A maioria dos/das parlamentares cita a falta de tempo e de informação como fatores limitantes, com muitos deles gastando menos tempo com as dotações orçamentárias e com as prestações de contas públicas do que com o orçamento como um todo.

Um mecanismo recente de apoio aos legislativos na realização desse importante escrutínio é o surgimento de instituições fiscais independentes, especializadas em revisão orçamentária. Como resultado, muitas democracias avançadas agora solicitam conhecimento de instituições fiscais independentes (também chamadas de escritórios de orçamento parlamentar), que ajudam os/as parlamentares a avaliar objetivamente as propostas executivas, suas estimativas e pressupostos econômicos. Esses órgãos também podem realizar previsões fiscais de médio e longo prazo, estimar o custo de propostas nas plataformas de partidos políticos e acompanhar propostas individuais em relação a metas e políticas mais abrangentes.

Requisitos de Relatórios do Executivo

Os documentos a seguir devem ser produzidos pelo executivo nesta fase, conforme recomendado pelo [Conjunto de Ferramentas de Transparência Orçamentária da OCDE de 2017](#) e pelo [Manual de Transparência Fiscal do FMI de 2018](#). Esses documentos podem ser recursos úteis para os/as parlamentares no cumprimento de seu papel nesta fase do ciclo orçamentário. A tabela abaixo inclui uma breve descrição do calendário e do conteúdo da documentação referenciada. Para informações adicionais, consulte as publicações mencionadas.

Descrição do Documento	Prazo e Conteúdo
Proposta de Orçamento do Executivo (Projeto de Orçamento) Especifica os planos do governo para o próximo ano e é submetida pelo governo ao parlamento para aprovação.	Prazo: Submetido ao parlamento em tempo hábil, de forma a lhe permitir uma revisão apropriada (3 meses é uma referência útil). Conteúdo: Estratégia fiscal do governo, cenário fiscal de médio prazo, cenário orçamentário de médio prazo, prioridades de políticas nacionais e setoriais, informações sobre desempenho, estimativas anuais de orçamento, proposições legislativas de natureza orçamentária e propostas adicionais (estratégia de gestão da dívida, propostas de risco fiscal, projeção fiscal de longo prazo, estimativas do impacto de novas medida de política pública nas finanças públicas, propostas de despesas tributárias, e operações financeiras de fundos de seguridade social e de outras entidades extra orçamentárias).
Propostas de créditos adicionais Contém alterações propostas ao orçamento anual principal, para autorizar acréscimos significativos ou mudanças nas alocações alteradas que não estavam previstas no momento da definição inicial do orçamento e das autorizações das dotações originais; eventos macroeconômicos inesperados e novas prioridades emergenciais de políticas públicas devem ser as principais razões para orçamentos suplementares. Isso é menos comum para sistemas presidencialistas e semipresidencialistas.	Prazo: Enviado ao parlamento após a aprovação do orçamento original, mas antes da realização das despesas. Conteúdo: Todas as emendas propostas ao mesmo tempo, seguindo um formato semelhante ao orçamento anual, com uma explicação para os créditos adicionais e o efeito (se houver) nos objetivos da política fiscal.
Guia do Cidadão para a Proposta de Orçamento Resumo simplificado da proposta de orçamento destinada a alcançar e ser compreendida por um segmento da população o maior possível, visando a facilitar a discussão. Mais informações: Orçamento Cidadão, Parceria Internacional do Orçamento ²⁶	Prazo: Lançado ao mesmo tempo em que a proposta de orçamento disponível ao público. Conteúdo: Os principais elementos incluem totais de despesas e receitas, principais iniciativas de políticas públicas no orçamento, previsão macroeconômica na qual o orçamento se baseia e informações de contato para acompanhamento pelo público.

Papel de Outras Instituições ou Atores

Ator	Descrição
Poder Executivo e Administração Pública	Prepara as propostas individualizadas de dotações para consideração pelo parlamento (Tesouro ou departamento pertinente). Publica a documentação das propostas individualizadas de dotações em um formato facilmente acessível com as informações necessárias para que se possa avaliar a razoabilidade e a sustentabilidade dos planos de gastos propostos pelo governo.
Assessorias partidárias	Prepara linhas de investigação e análise sobre políticas específicas para consideração dos membros do partido e para questionamentos ao governo sobre seus planos de gastos.
Instituição Suprema de Auditoria (ISA) – TCU, no Brasil	Realiza auditorias a cada ano fiscal; a auditoria do exercício fiscal anterior pode fornecer informações sobre questões a serem consideradas ao analisar os planos de gastos propostos pelo governo.
Instituição Fiscal Independente	Produz análises econômicas e fiscais para contextualizar as propostas de dotações do governo. Fornece aos/às parlamentares uma estrutura para entender a sustentabilidade e a razoabilidade dos planos nos atuais contextos econômico e fiscal (e naqueles que são projetados para o período do orçamento).
Mídia	Informa sobre a proposta de orçamento de maneira acessível ou levanta questões de interesse público que possam subsidiar a análise dos parlamentares.
Público, Organizações da Sociedade Civil e Setor Privado	Apresentam suas perspectivas aos/às parlamentares sobre a proposta de orçamento e seus possíveis impactos econômicos e sociais (ou seja, pesquisadores, acadêmicos, institutos de pesquisa, grupos de pressão, empresários, empresas, lobistas).



Caso Prático: República Dominicana - Guia do Orçamento Cidadão²⁷

O Governo da República Dominicana, em colaboração com o PNUD, divulgou um documento em formato de quadrinhos para informar ao público sobre sua Proposta de Orçamento para 2015 e seu processo de aprovação. O formato é fácil de entender e agrada às gerações mais jovens. O documento também menciona um portal da internet dedicado à execução do orçamento anual e fornece as informações de contato da pessoa responsável pelo órgão governamental para acesso a informações.



Caso Prático: México - Explicação do Orçamento Nacional aos Cidadãos/ãs²⁸

Desde 2010, o governo mexicano adotou a prática de divulgar uma Explicação do Orçamento Nacional para cidadãos e cidadãs. O documento descreve o processo orçamentário, do planejamento à fiscalização, e explica onde os recursos para o orçamento atual são alocados usando gráficos fáceis de entender, que também incluem uma comparação com o orçamento do ano anterior.



Caso Prático: Estados Unidos da América - Análise e Pesquisa pela Unidade de Orçamento do Congresso²⁹

A Unidade de Orçamento do Congresso realiza análises e pesquisas objetivas e apartidárias e produz vários produtos com o objetivo de apoiar parlamentares, comissões e seus funcionários durante todo o processo orçamentário. Seu trabalho inclui projeções econômicas do orçamento consideradas mais prováveis, estimativas de custos para toda a legislação aprovada ou considerada pelo Congresso, projeções de longo prazo, revisões mensais do orçamento, [ferramentas Interativas](#)³⁰ com modelos de dados e simulação, entre outras, conforme solicitado e priorizado pelo Congresso. Todas as análises e pesquisas são produzidas para fins consultivos e disponíveis em sua página internet.



Caso Prático: Canadá - Análise e investigação do Chefe do Escritório Parlamentar do Orçamento³¹

O Escritório de Orçamento Parlamentar fornece uma análise independente do estado das finanças da nação, estimativas do governo e tendências na economia canadense; e, mediante solicitação, estima o custo de qualquer proposta sob a jurisdição do Parlamento. O escritório também criou [ferramentas para pesquisas](#)³² para parlamentares e o público geral com objetivo de estimar os possíveis impactos na receita do orçamento federal que resultariam do ajuste de várias taxas federais, créditos e segmentos tributários, além de fornecer análises sobre plataformas de partidos políticos durante as eleições.



Caso Prático: Barbados - Deliberação pública das estimativas para o projeto de lei de gastos públicos³³

As estimativas estabelecem os detalhes sobre os requisitos operacionais e das despesas de capital dos ministérios para o exercício no ano fiscal e fazem parte da solicitação formal que o governo envia ao Parlamento para aprovação dos valores exigidos no orçamento solicitado por meio do projeto de lei de gastos públicos. Depois que as estimativas são aprovadas pelo gabinete e apresentadas ao parlamento, o Comitê Permanente de Finanças da câmara realiza uma série de reuniões. Quando o ministro é chamado, ele, juntamente com sua equipe composta pelo Secretário Permanente, as/os oficiais técnicos e os chefes dos departamentos do ministério, entram no "centro" do parlamento, onde estão sujeitas as perguntas dos outros ministros e assessores (isto é, todas e todos os parlamentares) para explicar os componentes das estimativas que são relevantes para sua carteira. Essas reuniões são abertas ao público e são transmitidas ao vivo no YouTube e na televisão do Parlamento de Barbados.

Oportunidades de Participação Pública

Nesta fase do ciclo orçamentário, as oportunidades de participação pública podem contribuir para uma análise mais aprofundada da proposta de orçamento do executivo, de forma a entender seus possíveis impactos econômicos e sociais. Os temas abordados nesses espaços participativos podem abranger as seguintes áreas, entre outras: questões macroeconômicas; previsões de receitas, temas de políticas públicas e sua administração; políticas de gastos sociais; níveis de déficit e dívida; projetos de investimento público; e serviços públicos. As informações recebidas pelos/pelas parlamentares por meio dessas oportunidades de participação pública, juntamente com as da fase anterior do ciclo orçamentário (planejamento pré-orçamentário), podem ajudar a subsidiar sua análise da proposta de orçamento do executivo e definir suas perguntas ao executivo.

A seguir, exemplos de mecanismos que podem ser aplicados pelos parlamentares para solicitar a participação do público:

Mecanismo	Descrição
Audiências e consultas públicas	As comissões parlamentares podem realizar consultas ou audiências públicas sobre a proposta de orçamento do executivo. Por exemplo, a comissão de orçamento ou finanças pode realizar consultas mais gerais, enquanto as comissões setoriais podem se concentrar nas questões da proposta de orçamento que se enquadram em suas competências temáticas.
Reuniões de comissões	As comissões parlamentares podem convidar especialistas (incluindo representantes da Instituição Fiscal Independente) para fazerem apresentações em comissões que realizam debates sobre a proposta de orçamento do executivo ou sobre questões específicas da proposta.
Ferramentas on-line de consulta ou plataformas interativas	As comissões parlamentares podem usar enquetes ou plataformas on-line para coletar informações do público sobre a proposta de orçamento do executivo, sobre questões específicas dentro dele ou outra legislação que tenha implicações financeiras. As contribuições do público podem ser publicadas na plataforma, permitindo que outros comentem e que os/as parlamentares participem da conversa. Um resumo das discussões pode ser fornecido à comissão parlamentar pertinente.
Mídias sociais	Os/as parlamentares podem usar as mídias sociais e pesquisas nessas plataformas para conectarem-se com seus eleitores e informá-los sobre a proposta de orçamento do executivo e solicitar suas opiniões. Vídeos curtos explicando aspectos específicos da proposta e como eles se relacionam com os eleitores em seus distritos eleitorais podem ser uma ferramenta útil.
Encontros municipais	Os/as parlamentares podem realizar reuniões nos municípios nos distritos que representam para informar aos seus eleitores/as sobre a proposta de orçamento do executivo e dialogar com eles/elas para entender como isso os afetará.



Caso Prático: Peru – Contribuições On-Line para a Proposta de Orçamento do Executivo³⁴

A sociedade civil é convidada a enviar contribuições, comentários e opiniões sobre a Proposta de Orçamento do Executivo através da página internet do Congresso. A contribuição recebida é sistematizada e disponibilizada aos membros da Comissão de Orçamento e Contas Gerais do Congresso do Peru, que a considera como parte de sua revisão da Proposta de Orçamento do Executivo.



Caso Prático: Guatemala - Audiências Públicas sobre a Proposta de Orçamento do Executivo³⁵

A Comissão de Finanças Públicas e Moeda do Congresso realiza audiências públicas para discutir a Proposta de Orçamento do Executivo com o público, organizações da sociedade civil e ministérios ou entidades públicas. Uma chamada aos interessados em participarem das audiências é divulgada e as partes interessadas apresentam uma solicitação. Em seguida, é organizado um cronograma de intervenções, onde é concedido um tempo específico para os participantes apresentarem suas observações e comentários, fazerem perguntas e obterem informações. Os participantes também devem entregar um documento escrito à comissão, que é revisado e levado em conta no desenvolvimento do relatório da comissão.



Caso Prático: Estados Unidos da América – Câmara dos Deputados - Manifestações apresentadas às comissões e relatórios acompanhando os projetos de lei³⁶

A Comissão de Receita e Tributação da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos coleta “Manifestações para constar nos registros” de organizações e indivíduos, que são então consideradas pela comissão em suas deliberações e publicadas em sua página internet. A comissão também publica a transcrição dos depoimentos de testemunhas e sua interação com os deputados, que ocorrem nas audiências das comissões. Além disso, as regras da Câmara dos Deputados exigem que cada comissão parlamentar elabore um relatório escrito para acompanhar os projetos de lei encaminhados à consideração do plenário da Câmara. Este relatório geralmente inclui um resumo dos principais problemas ou conceitos promovidos por vários grupos e como eles são abordados na legislação.



Caso Prático: Argentina - Portal de Leis Abertas da Câmara dos Deputados³⁷

A Câmara dos Deputados da Argentina estabeleceu um Portal de Leis Abertas que permite aos/as legisladores/as co-criar com o público a legislação que pode ter implicações financeiras. Os membros da Câmara dos Deputados publicam projetos de propostas legislativas no portal e solicitam a opinião do público, na forma de comentários, opiniões ou posições gerais sobre a proposta. Eles analisam as contribuições e incorporam o *feedback* recebido para gerar uma proposta atualizada. Por meio desse processo, as/os usuários do portal se tornam colaboradores no desenvolvimento de propostas legislativas.

Reflexão sobre o Processo

As perguntas a seguir, extraídas da [Pesquisa de Orçamento Aberto](#), entre outros recursos, podem orientar as reflexões para melhorar os processos parlamentares atuais.

Reforçando o escrutínio e a responsabilidade:

- ☐ O legislativo recebe a proposta de orçamento do executivo com tempo suficiente para analisá-la e debater efetivamente antes do início do ano orçamentário?
- ☐ Quando o legislativo aprova a proposta de orçamento do executivo?
- ☐ O legislativo tem autoridade legal para alterar a proposta de orçamento do executivo e faz uso dessa autoridade?
- ☐ Uma comissão especializada de orçamento ou finanças no legislativo tem o mandato de examinar a proposta de orçamento do executivo?
- ☐ As comissões legislativas responsáveis por setores específicos (por exemplo, saúde, educação, defesa etc.) examinam os gastos na proposta de orçamento do executivo relacionados ao setor pelo qual são responsáveis?
- ☐ A ajuda internacional ao desenvolvimento está incluída na proposta de orçamento do executivo (pergunta aplicável aos países que a recebem) ?
- ☐ As políticas de ajuda internacionais ao desenvolvimento exigem ou facilitam a inclusão dessa ajuda nos orçamentos dos países destinatários (pergunta aplicável aos países doadores)?

Reforçando a transparência:

- ☐ O parlamento assegura que todas as atividades que realiza para examinar e debater a proposta de orçamento do executivo sejam acessíveis ao público, pessoalmente ou por transmissão ao vivo?
- ☐ O parlamento disponibiliza todos os documentos e informações usadas nessas atividades em tempo hábil?
- ☐ O parlamento publica informações sobre os resultados de suas atividades para examinar e debater a proposta de orçamento, tais como transcrições ou relatórios?
- ☐ Esses documentos e informações, bem como os resultados de qualquer atividade parlamentar nesta fase, são escritos em linguagem simples e acessível?

Reforçando a participação do público:

- ☐ O parlamento oferece alguma oportunidade de participação pública para subsidiar a revisão parlamentar e os debates sobre a proposta de orçamento do executivo?
- ☐ O parlamento toma medidas concretas para incluir parcelas vulneráveis e sub-representadas da população em alguma oportunidade de participação pública?
- ☐ O parlamento fornece informações prévias abrangentes sobre o processo de participação pública para que o público possa participar de maneira bem informada?
- ☐ O parlamento fornece *feedback* ao público sobre como suas contribuições foram utilizadas? (ou seja, transcrição de intervenções, relatórios de audiências públicas ou de reuniões de comissões)

3. Promulgação e implementação de políticas orçamentárias e fiscais

Papel dos Paramentos e dos(as) Parlamentares

Os legislativos são concebidos para controlar as ações do governo. O escopo e o alcance dessas atividades de fiscalização variam de acordo com o tipo de legislativo.

Nesta fase, os/as parlamentares pesquisam, monitoram e responsabilizam o governo por meio de informações publicamente disponíveis. Comissões parlamentares com competências sobre departamentos ou temas específicos podem prestar atenção especial ao progresso do cumprimento dos compromissos por parte do governo, convocar testemunhas e produzir relatórios sobre suas descobertas para consideração parlamentar e do público. A pesquisa e os relatórios da comissão podem ser úteis aos/as parlamentares em suas deliberações e exames das ações do governo.

Os/as parlamentares que são membros de comissões ou que ocupam cargos no “gabinete paralelo” da oposição estarão bem informados ou focados nas questões específicas a que se dedicam. Entretanto, não se espera que todos/as parlamentares sejam especialistas em todas as áreas de despesa. Eles podem depender de pesquisas e análises de seus gabinetes, comissões, partidos políticos, sociedade civil e outras organizações. Idealmente, a informação disponível ao público deve ser suficiente para os parlamentares “seguirem o dinheiro”, embora esse nem sempre seja o caso.

Quando considerarem a alocação e o gasto de recursos, um quadro dividido em três partes (veja a tabela abaixo) desenvolvido pelo especialista fiscal Alan Schick³⁸ pode ser particularmente útil aos/as parlamentares. Primeiro, ao avaliar como um governo gasta dinheiro, pode-se começar considerando a razoabilidade geral das premissas fiscais e econômicas subjacentes a seus planos (disciplina fiscal agregada). Os gastos são sustentáveis no médio e no longo prazos? As hipóteses adotadas no cálculo são razoáveis? O que a análise proveniente de outras fontes confiáveis sugere sobre a saúde fiscal e econômica geral do país? Segundo, deve ser revisto como o governo alinha seus gastos às prioridades declaradas (eficiência alocativa). Os gastos do governo (ou o corte de gastos) são baseados em suas prioridades declaradas? Seguir o dinheiro é uma maneira útil de determinar se o governo está cumprindo com os seus compromissos assumidos. Terceiro, os resultados dos gastos do governo devem ser avaliados (eficiência operacional). Os resultados desejados estão sendo alcançados? O público está tendo uma adequada relação de custo / benefício com os gastos do governo?

Os/as legisladores/as não precisam ser economistas ou especialistas em finanças para desvendar e avaliar os gastos do governo. Reformular as questões de escrutínio fiscal legislativo para traduzi-las em termos da razoabilidade dos gastos com base em amplas tendências econômicas e fiscais, do alinhamento dos recursos alocados às prioridades políticas e da análise de custo-benefício dos resultados da despesa podem reduzir as dificuldades percebidas na análise de gastos e receita.

Perguntas de orientação para parlamentares:

- ¿Las acciones del Gobierno son sostenibles As ações do governo são fiscal e economicamente sustentáveis e responsáveis?
- Os gastos do governo estão alinhados às suas prioridades declaradas (mesmo que você não concorde com essas prioridades)?
- Os gastos estão atingindo resultados?
- Os gastos oferecem uma boa relação custo / benefício?
- Quais são as questões que eu escolho para monitorar?
- Quais comissões ou outros mecanismos no parlamento podem apoiar essa fiscalização?

Disciplina Fiscal Agregada	Limites de gastos claros estão em vigor antes da tomada de decisões. Os totais do orçamento estão ligados a decisões, não a demandas de gastos. Os gastos são sustentáveis no médio prazo e em horizontes superiores.
Eficiência Alocativa	Os gastos estão vinculados a prioridades e a programas públicos eficazes, com flexibilidade suficiente para favorecer prioridades mais altas e programas mais eficazes.
Eficiência Alocativa	Os produtos (bens e serviços) devem ser alcançados a um custo razoável e competitivo.

O [Manual de Fiscalização Financeira do GOPAC/WBI para Parlamentares](#)³⁹ é útil para refinar a análise proposta por Schick nos níveis macro e micro. No nível macro (isto é, disciplina fiscal agregada), o escrutínio pode concentrar-se na medida em que as estimativas de receita e despesa do ministério das finanças estão sendo alcançadas; em como o orçamento está afetando as metas de crescimento econômico, inflação e emprego; e se o ministério das finanças está cumprindo suas responsabilidades financeiras com eficácia. No nível micro (isto é, eficiência alocativa e operacional), o escrutínio pode concentrar-se em como os ministérios do governo estão gerindo os fundos a eles alocados pelo orçamento; quão eficiente é cada ministério na gestão de programas; e se as metas estão sendo cumpridas na prestação de serviços. Por esse motivo, é importante que o executivo abra dados detalhados e abrangentes sobre as despesas para permitir que o parlamento efetivamente realize o monitoramento dos gastos orçamentários⁴⁰.

Para realizar esse escrutínio, os/as parlamentares dispõem de uma variedade de recursos à disposição para responsabilizar o governo por seus gastos, suas escolhas de políticas públicas e seus resultados. Os legislativos podem considerar várias fontes e ferramentas para subsidiar suas funções de escrutínio fiscal, incluindo:

- Relatórios do poder executivo; por exemplo, planos de execução orçamentária e relatórios de progresso, planos departamentais e relatórios de resultados;
- Dados de conhecimento público sobre indicadores de gastos e de desempenho;
- Relatórios fiscais e econômicos; por exemplo, do ministério das finanças, relatórios multilaterais do FMI e do Banco Mundial;
- Funcionários e órgãos do parlamento e órgãos que servem ao parlamento; por exemplo, instituições fiscais Independentes, instituições supremas de auditoria;
- Comissões parlamentares; por exemplo, setoriais, fiscalizadoras, de economia etc.
- Reportagens da mídia sobre desafios em serviços ou resultados da (in) ação do governo;
- Grupos da sociedade civil; por exemplo, organizações focadas em questões específicas, institutos de pesquisas, etc.

Embora os legislativos tenham competências para fiscalizar as ações do governo, o escopo e o alcance das atividades e intervenções variam de acordo com o tipo de legislativo. Quando um legislativo é forte, como algumas legislaturas em modelos presidencialistas, os/as legisladores/as tendem a ter recursos e ferramentas à sua disposição para um exame aprofundado mais comparável ao do poder executivo. Por outro lado, nos sistemas parlamentaristas, os/as legisladores/as podem depender dos dados divulgados pelo executivo, das análises realizadas pelos órgãos parlamentares, de sua própria capacidade de entender e examinar documentos financeiros públicos e do acesso a conhecimentos externos para apoiar o cumprimento desta parte de seu mandato.

Requisitos de Relatórios do Executivo

Os documentos a seguir devem ser produzidos pelo executivo nesta fase, conforme recomendado pelo [Conjunto de Ferramentas de Transparência Orçamentária da OCDE de 2017](#) e pelo [Manual de Transparência Fiscal do FMI de 2018](#). Esses documentos podem ser recursos úteis para os/as parlamentares no cumprimento do seu papel nesta fase do ciclo orçamentário. A tabela abaixo inclui uma breve descrição do cronograma e do conteúdo da documentação referenciada. Para informações adicionais, consulte as publicações mencionadas.

Descrição do Documento	Prazo e Conteúdo
Orçamento Aprovado Aprovado pelo parlamento, é o ponto de referência definitivo para a arrecadar as receitas e para alocar e contabilizar os recursos públicos.	<u>Prazo:</u> Publicado assim que aprovado pelo legislativo, tendo efeito legal antes do início do exercício orçamentário. <u>Conteúdo:</u> O mesmo nível de detalhe da proposta de orçamento do executivo (projeto de orçamento) para ajudar a identificar todos os desvios significativos.
Créditos Adicionais Aprovados Contém alterações propostas ao orçamento anual principal, para autorizar acréscimos significativos ou alocações alteradas que não estavam previstas no momento do orçamento e das autorizações originais das dotações.	<u>Prazo:</u> Autorizado pelo parlamento antes da realização das despesas de que tratam. <u>Conteúdo:</u> Todas as emendas propostas ao mesmo tempo, uma explicação para os créditos adicionais e o efeito (se houver) nos objetivos da política fiscal.
Perfis de Orçamento Pré-Execução ou Previsões de Fluxo de Caixa Mostra como as despesas e receitas do orçamento são projetadas em sua evolução ao longo do ano em termos gerais e fornece uma referência útil para o monitoramento durante o ano.	<u>Prazo:</u> Publicado próximo ou, idealmente, antes do início do ano orçamentário. <u>Conteúdo:</u> Despesas e receitas orçamentárias projetadas, para permitir a identificação antecipada de gastos superiores ou inferiores em relação ao estipulado no orçamento e outros riscos.
Relatórios de Execução Corrente do Orçamento Fornece um retrato instantâneo da implementação do orçamento durante o ano fiscal e sinaliza ao governo e ao público a necessidade de tomar medidas corretivas, quando apropriado.	<u>Prazo:</u> Publicado trimestralmente ou, de preferência, mensalmente, logo após o final de cada período. <u>Conteúdo:</u> Despesas realizadas versus despesas orçadas até o momento, e comentários para auxiliar na interpretação, especialmente no caso de divergências significativas em relação às projeções correspondentes no orçamento.
Relatório de Implementação Semestral Fornece uma análise do efeito do orçamento na metade do ano fiscal, bem como uma atualização sobre sua implementação.	<u>Prazo:</u> Publicado dentro de seis semanas a partir do meio do ano. <u>Conteúdo:</u> Previsão atualizada dos resultados do orçamento para o ano fiscal, relatório sobre o impacto orçamentário esperado de quaisquer revisões de premissas econômicas e decisões de política pública.

Descrição do Documento	Prazo e Conteúdo
Relatório Anual Relata a execução do orçamento durante o ano e ilustra a situação das contas do governo no final do ano fiscal (demonstrações financeiras).	<u>Prazo:</u> Publicado dentro de 6 meses após o final do ano fiscal. <u>Conteúdo:</u> Demonstrações financeiras pelo regime contábil de competência, relatadas no formato correspondente ao orçamento aprovado.
Relatório de Longo Prazo Avalia a sustentabilidade no longo prazo das finanças públicas e das políticas governamentais.	<u>Prazo:</u> Produzido pelo menos a cada 3 a 5 anos. <u>Conteúdo:</u> Projeções da evolução das finanças públicas no longo prazo, principalmente considerando as mudanças demográficas, a disponibilidade continuada de recursos naturais e a questão da equidade inter geracional, bem como a sugestão de políticas de curto prazo (2-5 anos) e longo prazo.
Relatórios Sobre Risco Fiscal Avalia a variedade e a escala de fatores que têm o potencial de desestabilizar as finanças públicas.	<u>Prazo:</u> Produzido com a documentação econômica e fiscal a cada ano. <u>Conteúdo:</u> Estratégias governamentais para gerenciar e mitigar vários tipos de risco, quantificação indicativa ou mensuração de riscos fiscais.
Guia do Cidadão para o Orçamento Resumo simplificado do orçamento promulgado, projetado para alcançar e ser entendido pelo maior número possível de pessoas, para facilitar a discussão. Também pode incluir ferramentas de visualização interativa. Mais informações: Orçamento Cidadão, Parceria Internacional do Orçamento⁴¹	<u>Prazo:</u> Lançado ao mesmo tempo em que o orçamento promulgado for publicado. <u>Conteúdo:</u> Os principais elementos incluem totais de despesas e receitas, principais iniciativas de política pública no orçamento, previsão macroeconômica sobre a qual o orçamento está baseado e informações de contato para acompanhamento do público.

Dados Abertos

A disponibilização pública de dados orçamentários em formato digital aberto fornece às organizações públicas e da sociedade civil um recurso valioso para analisar, avaliar e participar do orçamento público. Dados abertos sobre orçamentos, gastos e desempenho permitem que o público entenda e envolva-se com o processo orçamentário e a formulação de políticas, e contribua com perspectivas novas e inovadoras. Embora destacado nesta fase do ciclo, o fornecimento de dados orçamentários em um formato aberto é valioso para parlamentares e público em todas as etapas do processo orçamentário, pois pode ser a base para grande parte das análises necessárias⁴².

Recursos adicionais:

- [Observatório de Despesas Fiscais, Chile](#)⁴³

Iniciativa da sociedade civil que produz diversas visualizações de gastos públicos.

- [Pacotes de Dados Fiscais Abertos, GIFT](#)⁴⁴

Especificação técnica simples e aberta para publicar dados do orçamento e gastos do governo. O objetivo é ser fácil de usar, tanto para aqueles que publicam dados, ou seja, governos, tanto para aqueles que os utilizam, como pesquisadores, jornalistas e outros públicos.

- [Tutorial de Dados Abertos: Abertura e Promoção do Uso de Dados Orçamentários, GIFT](#)⁴⁵

Tutorial em vídeo que apresenta ferramentas que permitem ao processo de abertura de dados contribuir para uma política de transparência orçamentária bem sucedida.

- [Dados fiscais para a resposta a emergências: um guia para COVID-19](#)⁴⁶

Guia para identificar os conjuntos e campos de dados que o governo deve incluir e divulgar para garantir a transparência nas medidas fiscais e respostas políticas a COVID-19. Para as e os parlamentares, o objetivo do Guia é simplificar o processo de priorização dos dados necessários para permitir o monitoramento, a análise e uma participação informada.

Papel de Outras Instituições ou Atores

Ator	Descrição
Poder Executivo e Administração Pública	Elabora relatórios (por exemplo, atualizações anuais, trimestrais) sobre o andamento da implementação de assuntos relacionados ao orçamento (pelo Tesouro ou pelos departamentos pertinentes). Documentos publicados de maneira facilmente acessível, nas páginas internet do governo.
Assessorias partidárias	Desenvolve linhas de pesquisa e análise de políticas públicas específicas, para consideração dos membros do partido, que focam em compromissos alocativos específicos e resultados operacionais do governo.
Instituição Suprema de Auditoria	Realiza auditorias a cada ano fiscal; as advertências feitas nas auditorias do ano fiscal anterior podem ser uma plataforma para mais investigações ou acompanhamento dos parlamentares.
Instituição Fiscal Independente	Produz relatórios sobre a razoabilidade das estimativas de gastos do governo, em relação aos resultados desejados. Essa análise pode ajudar aos/às parlamentares a levantarem suspeitas ou questionar o governo sobre questões de gastos que parecem não ter sentido.
Mídia	Levanta questões de preocupação e interesse público com relação a gastos públicos que podem subsidiar a pesquisa e fiscalização por parte dos/das parlamentares.
Público, Organizações da Sociedade Civil e Setor Privado	Apresentam suas perspectivas aos/às parlamentares sobre a execução dos gastos públicos e seus impactos (ou seja, pesquisadores, acadêmicos, institutos de pesquisa, grupos de pressão, empresários, empresas, lobistas)



Caso Prático: Chile - Ferramenta de Visualização do Orçamento da Biblioteca do Congresso⁴⁷

A Biblioteca do Congresso Nacional do Chile desenvolveu uma página internet interativa para visualizar o orçamento nacional e suas despesas correspondentes, com dados desagregados por setor e por programa em cada setor. A página também possui dados históricos e apresenta essas informações com gráficos e tabelas que podem ser baixados. As informações exibidas são coletadas do departamento de orçamento do governo.



Caso Prático: Peru - Ferramenta de Visualização de Orçamento e Despesas do Congresso⁴⁸

O Congresso da República do Peru criou uma ferramenta de visualização do orçamento que fornece informações sobre gastos e recursos nacionais e subnacionais, alocados por regiões e setores, com gráficos, enfatizando o nível geral de execução (em porcentagem). As informações exibidas são coletadas no Ministério da Economia e Finanças. As informações fornecidas por meio dessa ferramenta ajudam a subsidiar o trabalho das comissões parlamentares e dos/das legisladores/legisladoras, particularmente em termos de debates e fiscalização do orçamento nacional.



Caso Prático: Equador – Revisão, por comissão parlamentar, da Execução Corrente do Orçamento⁴⁹

A Comissão do Regime Econômico e Tributário e sua Regulação e Controle realiza duas avaliações durante o período de execução do Orçamento Promulgado e publica um relatório sobre a execução e implementação do orçamento até o final do exercício fiscal, de acordo com a Lei Orgânica da Função Legislativa.

Oportunidades de Participação Pública

Nesta fase do ciclo orçamentário, as oportunidades de participação pública podem fornecer uma fonte adicional de informação para apoiar o escrutínio dos/das parlamentares quanto à implementação do orçamento e de políticas e programas relevantes durante o período de execução do orçamento. Também podem subsidiar as investigações parlamentares que surgem durante o período de execução do orçamento.

A seguir, exemplos de mecanismos que podem ser aplicados pelos parlamentares para solicitar a participação do público:

Mecanismo	Descrição
Audiências e consultas públicas	As comissões parlamentares podem realizar consultas ou audiências públicas para coletar informações visando a examinar a implementação de políticas e programas por parte do executivo, como parte de estudos específicos.
Reuniões das comissões	As comissões parlamentares podem convidar especialistas (incluindo representantes da Instituição Fiscal Independente) para fazerem apresentações nas reuniões que analisam relatórios anuais sobre a execução do orçamento ou realizam debates sobre a execução de aspectos específicos do orçamento do executivo.
Ferramentas de consulta on-line e plataformas interativas	As comissões parlamentares podem usar enquetes ou plataformas on-line para receber informações do público, coletar informações como parte de estudos relevantes para a implementação do orçamento e de políticas e programas relevantes, ou para identificar casos potenciais de irregularidades que devem ser investigadas.

Mecanismo	Descrição
Mídias sociais	Os/as parlamentares podem usar as mídias sociais e enquetes através dessas plataformas para se conectarem com seus eleitores e envolvê-los nas discussões visando a identificar quaisquer problemas na implementação de políticas ou programas do governo.
Encontros municipais	Os/as parlamentares podem realizar reuniões nos municípios de seus distritos eleitorais para dialogar com seus/suas eleitores/as para identificar quaisquer problemas na implementação de políticas ou programas do governo.



Caso Prático: México - Participação Pública na Melhoria de um Programa de Subsídios Agrícolas⁵⁰

"Subsídios à agricultura" foi uma iniciativa liderada pela Fundar, uma organização da sociedade civil, com o apoio de acadêmicos e especialistas técnicos, para gerar informações facilmente acessíveis para fortalecer o debate público sobre o programa de subsídios agrícolas do México. O projeto reforçou os apelos do Congresso e da comunidade envolvida nessa política para melhorar a transparência e a prestação de contas deste programa, e a Câmara dos Deputados solicitou mais transparência ao Ministério da Agricultura em sua proposta de orçamento para 2011, o que levou ao desenvolvimento pelo ministério de uma página internet de prestação de contas sobre este programa.

Reflexão sobre o Processo

As perguntas a seguir, extraídas da [Pesquisa do Orçamento Aberto](#), entre outros recursos, podem orientar as reflexões para melhorar os processos parlamentares atuais.

Reforçando o escrutínio e a responsabilidade:

- ☐ Uma comissão de finanças ou orçamento, ou comissões legislativas responsáveis por setores específicos (saúde, educação, defesa, etc.), examina a implementação do orçamento corrente aprovado ou os gastos relacionados ao setor pelo qual são responsáveis durante o período pertinente de execução do orçamento?
- ☐ O executivo busca a aprovação do legislativo antes de transferir fundos entre unidades administrativas que recebem dotações individualizadas no orçamento aprovado e é legalmente exigido a fazê-lo?
- ☐ O executivo busca a aprovação do legislativo antes de (1) gastar receita excedente que pode ficar disponível durante o período de execução do orçamento, ou (2) antes de reduzir gastos abaixo dos níveis do orçamento promulgado em resposta a frustrações de receita, e é legalmente exigido a fazê-lo?
- ☐ A legislação exige uma nova aprovação parlamentar prévia de realocações significativas do orçamento ao longo do ano?

Reforçando a transparência:

- ☐ Os dados do orçamento estão disponíveis em um formato padronizado, aberto, tempestivo e gratuito? Como eles são usados para analisar os gastos?
- ☐ O parlamento assegura que todas as atividades que ele realiza para examinar a implementação do orçamento pelo executivo sejam acessíveis ao público, pessoalmente ou por transmissão ao vivo?
- ☐ O parlamento disponibiliza todos os documentos e informações usadas nessas atividades em tempo hábil?

- ❑ O parlamento publica informações sobre os resultados de suas atividades para examinar a execução do orçamento pelo executivo, tais como transcrições ou relatórios?
- ❑ Esses documentos e informações, bem como os resultados de qualquer atividade parlamentar nesta fase, são escritos em linguagem acessível e simples?

Reforçando a participação do público:

- ❑ O parlamento oferece alguma oportunidade para participação do público no monitoramento da implementação do orçamento anual?
- ❑ O parlamento toma medidas concretas para incluir parcelas vulneráveis e sub-representadas da população em oportunidades de participação pública?
- ❑ As oportunidades de participação pública nesta fase cobrem os seguintes tópicos: mudanças nas circunstâncias macroeconômicas; prestação de serviços públicos; arrecadação da receita; implementação de gastos sociais; mudanças nos níveis do déficit e da dívida; e implementação de projetos de investimento público?
- ❑ O parlamento fornece informações prévias abrangentes sobre o processo de participação, para que o público possa participar de maneira bem informada?
- ❑ O parlamento fornece *feedback* ao público sobre como suas contribuições foram utilizadas? (ou seja, transcrição das intervenções, relatórios de audiências públicas ou das reuniões de comissões)

4. Auditorias e relatórios

Papel dos Parlamentos e dos(as) Parlamentares

No final do ano fiscal, os/as parlamentares revisam e garantem a razoabilidade e adequação dos gastos *reais* do governo e dos resultados gerados. Assim como a aprovação do parlamento é necessária para arrecadar ou gastar dinheiro, o parlamento também deve aprovar as contas públicas do governo e o seu relatório sobre suas ações. Neste ponto do ciclo orçamentário, foram tomadas medidas ou não, ou seja, o dinheiro foi gasto ou não foi gasto, oferecendo aos/as parlamentares oportunidades de avaliar não apenas os gastos, mas também seus resultados.

Normalmente, a Instituição Suprema de Auditoria (ISA, o TCU no caso brasileiro) envia seu relatório ao parlamento, como o guardião dos cofres públicos responsável pela fiscalização dos gastos do governo (do planejamento à auditoria). O relatório anual da ISA oferece ao parlamento a oportunidade de discutir e analisar os resultados do orçamento anterior e de acompanhar suas recomendações, se necessário. Algumas boas práticas são a apresentação do relatório anual da ISA ao parlamento dentro de seis meses após o final do ano fiscal, para que este relatório possa ser utilizado pelo parlamento no planejamento pré-orçamentário e nas discussões para a próxima estratégia orçamentária, e o estabelecimento de arranjos institucionais para o legislativo acompanhar as conclusões e recomendações da auditoria.

Na preparação das contas públicas, a maior parte do trabalho técnico será realizada pelo governo e pela ISA na conclusão das auditorias e certificação das demonstrações financeiras do governo, com o parlamento contribuindo para esses esforços por meio de investigações. Em muitos casos, os ministros e altos funcionários serão chamados a comparecer perante as comissões parlamentares para responder a perguntas sobre execução ou contabilização *ex ante* ou *ex post*⁵¹.

No parlamento, esse papel é geralmente liderado pela comissão parlamentar de contas públicas, orçamento, economia ou função similar. Essa comissão desempenhará um papel crítico na avaliação e investigação complementar das contas públicas apresentadas pelo governo, bem como dos resultados das auditorias e relatórios da ISA. Essa comissão funciona como um fórum de debate, e a sua investigação sobre as constatações da auditoria e os gastos públicos é parte fundamental para a boa operação e encerramento do exercício. Nesta fase, a comissão tem a atribuição de revisar as atividades do governo de uma perspectiva financeira e administrativa. Enquanto outras comissões legislativas se concentram principalmente em apreciar projetos de lei e investigar temas de políticas públicas, essa função é muito mais retroativa do que prospectiva. Por exemplo, em alguns legislativos, essa comissão pode gastar a maior parte do seu tempo e recursos ouvindo testemunhos de servidores públicos e se comunicando com a ISA. Ela analisa principalmente o que aconteceu, para fazer recomendações de melhorias futuras.

Nos sistemas parlamentaristas do tipo Westminster (modelo inglês), as Comissões de Contas Públicas são singulares, no sentido de o seu presidente é tipicamente um membro do partido de oposição oficial ao governo. Isso visa garantir que os membros da oposição tenham a posição majoritária em uma comissão destinada a fiscalizar de perto os resultados das ações financeiras do governo ao longo de um ano fiscal.

Perguntas de orientação para parlamentares

- A ISA confirmou que as contas do país estão em boas condições? Houve algum indício suspeito levantado?
- Quais foram as conclusões dos relatórios e deliberações da comissão de contas públicas?
- Há questões dos eleitores do meu distrito eleitoral ou do meu partido que exijam minha atenção?
- Os gastos do governo eram confiáveis e responsáveis?
- Os gastos do governo produziram resultados? Como os resultados foram medidos? Como eles foram relatados?
- As informações necessárias foram relatadas de maneira precisa, tempestiva e confiável ao parlamento?

Após a revisão feita por essa comissão, os/as parlamentares debatem e aceitam ou rejeitam as contas públicas. A apresentação das contas públicas é uma oportunidade para o parlamento acompanhar gastos, resultados e tomada de decisões do governo, responsabilizando o governo por sua ação ou inação. Agora que o exercício fiscal terminou e os registros contábeis do ano fiscal estão fechados, o parlamento é responsável por verificar e garantir que o uso de dinheiro público tenha sido responsável e razoável com base no contexto econômico e fiscal do país e nos planos do governo.

Requisitos de Relatórios do Executivo

O documento a seguir deve ser produzido pelo executivo nesta fase, conforme recomendado pelo [Conjunto de Ferramentas de Transparência Orçamentária da OCDE de 2017](#) e pelo [Manual de Transparência Fiscal do FMI de 2018](#). Esse documento pode ser um recurso útil para que os parlamentares cumpram seu papel nesta fase do ciclo orçamentário. A tabela abaixo inclui uma breve descrição do período e do conteúdo da documentação referenciada. Para informações adicionais, consulte as publicações mencionadas.

Descrição do Documento	Prazo e Conteúdo
Relatório de Auditoria Externa Fornece uma análise independente e autorizada dos relatórios de final de ano, tanto da execução do orçamento quanto das demonstrações financeiras, e é de responsabilidade da Instituição Suprema de Auditoria.	<u>Prazo:</u> Produzido anualmente e enviado ao parlamento assim que possível após o final do ano fiscal (idealmente dentro de seis meses, no máximo em 12 meses), para que as conclusões possam ser utilizadas para subsidiar a proposta de orçamento do ano seguinte. <u>Conteúdo:</u> Revisão dos Relatórios Anuais elaboradas segundo práticas geralmente aceitas de auditoria das Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (NISSA), informando se os recursos arrecadados pelo governo foram usados da maneira aprovada pelo legislativo e em conformidade com as leis e regulamentos de gestão financeira; idealmente inclui uma auditoria das informações de desempenho relatadas.

Papel de Outras Instituições e Atores

Ator	Descrição
Poder Executivo e Administração Pública	Elabora relatórios sobre gastos e resultados (pelo Tesouro ou departamentos pertinentes). Publica esses documentos em um formato facilmente acessível através de páginas internet governamentais.
Assessorias partidárias	Prepara linhas de investigação e análise de políticas públicas específicas para consideração dos membros do partido, focadas em resultados operacionais específicos dos gastos ou arrecadação do governo.

Ator	Descrição
Instituição Suprema de Auditoria (ISA)	Verifica os gastos do governo e realiza vários tipos de auditoria, desde a auditoria de simples atestação de informações prestadas até a auditoria de comprovação de conformidade com leis e regulamentos (com base em suas competências). Verifica e certifica a confiabilidade das contas do governo. Reporta-se exclusivamente ao parlamento, não ao poder executivo, e garante que os parlamentares tenham as informações financeiras e de desempenho necessárias para responsabilizar o governo por suas decisões e ações. As ISAs devem ter seus processos revisados periodicamente por uma instituição independente.
Comissão Anticorrupção	Com base nas suas competências, informa ao parlamento e ao público sobre práticas questionáveis envolvendo funcionários públicos e órgãos do governo.
Mídia	Levanta questões de interesse público a partir do relatório de auditoria.
Público, Organizações da Sociedade Civil e Setor Privado	Apresentam suas perspectivas aos(as) parlamentares sobre os resultados do relatório de auditoria (ou seja, pesquisadores, acadêmicos, institutos de pesquisa, grupos de pressão, empresários, empresas, lobistas).



Caso Prático: Colômbia - Exame do Relatório do Auditor-Geral⁵²

As Comissões de Economia da Câmara dos Deputados e do Senado analisam o relatório produzido pela Controladoria Geral sobre o orçamento anual. Cada comissão realiza uma sessão em que o Controlador Geral explica o relatório e responde a qualquer preocupação que os membros possam ter. Um relatório atualizado é submetido Comissão de Legalidade de Contas da Câmara dos Deputados, responsável por homologar o orçamento anual após recebê-lo e analisá-lo.



Caso Prático: Canadá - Relatório da Comissão de Contas Públicas sobre as Constatações do Auditor Geral⁵³

A Comissão de Contas Públicas da Câmara dos Comuns tem a competência de revisar e informar sobre todos os relatórios do Auditor Geral, bem como os relatórios a Auditoria Geral sobre planos e prioridades e relatórios anuais de desempenho. A Comissão de Contas Públicas adotou uma moção que exige que qualquer organização que tenha sido submetida a uma auditoria operacional ou a um exame especial pela Auditoria Geral do Canadá, forneça-lhe, bem como à Auditoria Geral do Canadá, dentro de seis meses após a auditoria ser apresentada na Câmara dos Comuns, um plano de ação detalhado para abordar as recomendações da auditoria que foram acordadas, incluindo ações específicas, cronogramas para sua conclusão e indivíduos responsáveis.

Outras comissões parlamentares também realizam audiências sobre questões levantadas nos relatórios do Auditor Geral.

Oportunidades de Participação Pública

Nesta fase do ciclo orçamentário, as oportunidades de participação pública podem contribuir para uma análise mais aprofundada do Relatório de Auditoria e para avaliar a eficácia e eficiência das despesas públicas na obtenção dos resultados desejados. As informações recebidas pelos/as parlamentares por meio dessas oportunidades de participação pública podem ajudar a subsidiar os debates pré-orçamentários para o próximo ano fiscal, à medida que o ciclo for reiniciado.

A seguir, exemplos de mecanismos que podem ser aplicados pelos/as parlamentares para solicitar a participação do público:

Mecanismo	Descrição
Audiências e consultas públicas	As comissões parlamentares podem realizar consultas ou audiências públicas para revisar o Relatório de Auditoria.
Reuniões das comissões	As comissões parlamentares podem convidar especialistas (incluindo representantes da Instituição Suprema de Auditoria) para fazerem apresentações nas comissões que realizam debates sobre o Relatório de Auditoria.
Ferramentas de consulta on-line e plataformas interativas.	As comissões parlamentares podem usar pesquisas ou plataformas on-line para coletar informações do público sobre o Relatório da Auditoria ou questões específicas nele destacadas. Um resumo das discussões pode ser fornecido à comissão parlamentar pertinente.
Mídia social	Os/as parlamentares podem usar as mídias sociais e enquetes através dessas plataformas para se conectarem com seus eleitores e informá-los sobre quaisquer resultados do Relatório da Auditoria e solicitar suas opiniões. Vídeos curtos explicando quaisquer problemas e como eles podem afetar os eleitores de seu distrito eleitoral podem ser úteis.

Mecanismo	Descrição
Encontros municipais	Os/as parlamentares podem realizar reuniões nos municípios de seu distrito eleitoral para informar aos seus/suas eleitores/as sobre quaisquer resultados do Relatório da Auditoria e solicitar suas opiniões.
Consultas feitas pela Instituição Suprema de Auditoria	Os/as parlamentares podem garantir que a competência da Instituição Suprema de Auditoria inclua consultas públicas para apoiar o planejamento do processo de auditoria, bem como a implementação de um processo de ouvidoria ou recepção de denúncias para coletar informações do público sobre possíveis irregularidades.



Caso Prático: Argentina - Consultas da Instituição Suprema de Auditoria⁵⁴

A Auditoria Geral da Argentina organiza anualmente oficinas de planejamento participativo sobre diferentes temas (tais como meio ambiente, transporte, saúde, entre outros). Essas reuniões temáticas são um mecanismo de consulta pública por meio do qual a Auditoria Geral incorpora propostas da sociedade civil para seu planejamento anual de auditoria. Além disso, por meio desses seminários temáticos, os representantes de unidades técnicas da Auditoria Geral destacam as constatações da auditoria e recebem as opiniões do público sobre os assuntos e tópicos sob auditoria.



Caso prático: Trinidad e Tobago - Audiências Públicas sobre o Relatório do Auditor-Geral⁵⁵

A Comissão de Contas Públicas da Câmara dos Deputados de Trinidad e Tobago tem a competência de examinar o Relatório de Auditoria sobre o orçamento anual produzido pelo Auditor Geral dentro de três meses de sua apresentação. Ela também realiza audiências públicas que são transmitidas ao vivo no Youtube que abordam os vários problemas decorrentes do relatório geral do auditor. O público pode enviar perguntas à comissão usando a função de bate-papo ao vivo do Youtube, de acordo com a Política de uso do bate-papo ao vivo definida na descrição do vídeo.

Reflexão sobre o Processo

As perguntas a seguir, extraídas da [Pesquisa do Orçamento Aberto](#), entre outros recursos, podem orientar as reflexões para melhorar os processos orçamentários atuais.

Reforçando o escrutínio e a responsabilidade:

- ☐ Uma comissão do legislativo examina o Relatório da Auditoria sobre o orçamento anual produzido pela Instituição Suprema de Auditoria (ISA)?
- ☐ O legislativo tem acesso a recursos suficientes para o escrutínio financeiro e / ou conhecimento técnico independente em orçamento e finanças para garantir que a fiscalização financeira seja conduzida de maneira eficaz?⁵⁶
- ☐ O processo de nomeação (ou recondução) do atual chefe da ISA é realizado de maneira a garantir sua independência?

- ☐ Um dos outros poderes, fora o executivo (como o legislativo ou o judiciário) tem a prerrogativa de dar o consentimento final para a destituição do chefe da ISA?
- ☐ Quem determina o orçamento da ISA? Ela é financiada adequadamente?
- ☐ A ISA tem o poder legal de realizar as auditorias que desejar?
- ☐ Os processos de auditoria da ISA são revisados por uma agência independente?
- ☐ Com que frequência os representantes da ISA participam e testemunham nas audiências de uma comissão do legislativo?

Reforçando a transparência:

- ☐ O parlamento assegura que todas as atividades que ele realiza para examinar as contas públicas sejam acessíveis ao público, pessoalmente ou por transmissão ao vivo?
- ☐ O parlamento disponibiliza todos os documentos e informações usadas nessas atividades em tempo hábil?
- ☐ O parlamento publica informações sobre os resultados de suas atividades para examinar as contas públicas, tais como transcrições ou relatórios?
- ☐ Esses documentos e informações, bem como os resultados de qualquer atividade parlamentar nesta fase, são escritos em linguagem acessível e simples?

Reforçando a participação do público:

- ☐ O parlamento oferece alguma oportunidade de participação pública, através da qual o público pode contribuir durante suas deliberações sobre o Relatório da Auditoria?
- ☐ O parlamento toma medidas concretas para incluir parcelas vulneráveis sub-representadas da população em alguma oportunidade de participação pública?
- ☐ O parlamento fornece informações prévias abrangentes sobre o processo de participação, de forma que o público possa participar de maneira bem informada?
- ☐ O parlamento fornece *feedback* ao público sobre como suas contribuições foram utilizadas? (ou seja, transcrição das intervenções, relatórios de audiências públicas ou reuniões de comissões)

Recursos

- ¹ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Explicação Detalhada dos Princípios de Alto Nível*, 2015. <http://www.fiscaltransparency.net/expanded-version/#tab-id-12>
- ² ParlAmericas e OPeN, *Resumo Executivo do Guia para Desenvolver Planos de Ação do Parlamento Aberto*, 2019. https://www.parlamerica.org/uploads/documents/Exec%20Summary_POR_May2019-online.pdf
- ³ Parceria Internacional do Orçamento, *A Pesquisa de Orçamento Aberto*, 2017. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- ⁴ Fundo Monetário Internacional, *Manual de Transparência Fiscal*, 2018. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Comissão Europeia, *Instituições Fiscais Independentes*, 2019. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en
- ⁷ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), *Mídia e Boa Governança*, 2005. <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance/>
- ⁸ Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, *ONGs e OSCs: Uma Nota sobre Terminologia*, 2011. <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf>
- ⁹ Conselho de Transparência do Chile, *Glossário*, 2018. <https://www.consejotransparencia.cl/glosario>
- ¹⁰ Lienert, I., Fundo Monetário Internacional, *Papel do Legislativo nos Processos Orçamentários*, 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- ¹¹ Schick, A., *Jornal da OCDE sobre Orçamento, Podem os Legislativos Nacionais Recuperar uma Voz Efetiva na Política Orçamentária?* 2002. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43514045.pdf>
- ¹² Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Conjunto de Ferramentas de Transparência Orçamentária*, 2017. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budget-transparency-toolkit.htm>
- ¹³ Câmara dos Deputados do Brasil, *Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil*, 2019. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>
- ¹⁴ Centro de Estudos sobre Finanças Públicas da Câmara dos Deputados do México (CEFP), *Home Page*, 2020. <http://www.cefp.gob.mx/new/index.php>
- ¹⁵ Instituto de Estudos Fiscais e Democracia, *Orçamento Cidadão: 2018 Orçamento de Ontario*, 2018. <http://citizenbudget.ifsdc.ca/surveys/on2018/index>
- ¹⁶ Câmara dos Comuns do Canadá, *Consultas Pré-Orçamentárias da Comissão de Finanças Antes do Orçamento de 2019*, 2019. <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/FINA/StudyActivity?studyActivityId=10153612>
- ¹⁷ Instituto Caribe Aberto e Slash Roots, *Diga ao seu Deputado*, 2020. <https://tellyourmp.com.jm/>
- ¹⁸ Câmara dos Deputados da República Dominicana, *Fórum Legislativo para o Desenvolvimento*, 2018. https://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_foro_legislativo_informes.aspx
- ¹⁹ Parceria Internacional do Orçamento, *Pesquisa para o Orçamento Aberto*, 2017. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
- ²⁰ Parceria Internacional do Orçamento, *Página Internet*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/>
- ²¹ Associação Parlamentar da Comunidade Britânica de Nações, *Padrões Recomendados para Legislativos Democráticos*, 2018. https://issuu.com/theparliamentarian/docs/recommended_benchmarks_for_democrat
- ²² Schick, A., *Jornal da OCDE sobre Orçamento, Podem os Legislativos Nacionais Recuperar uma Voz Efetiva na Política Orçamentária?* 2002. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43514045.pdf>
- ²³ ONU Mulheres, *Orçamento Sensível as Questões de Gênero: uma ferramenta para implementar a Agenda 2030*, 2018. https://parlgendertools.org/media/GRB_training_ENG.pptx
- ²⁴ Status das Mulheres - Canada, *Análise Baseada em Gênero Plus*, 2018. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acis/index-en.html>
- ²⁵ ParlAmericas, *Interseccionalidade*, 2016. http://parlamerica.org/uploads/documents/Intersectionality_pt.pdf
- ²⁶ Parceria Internacional do Orçamento, *Orçamento Cidadão*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide-Portuguese.pdf>

- ²⁷ Governo da República Dominicana, *Entendendo o Orçamento: Orçamento Cidadão*, 2015. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/dominican-republic-citizens-budget-2015.pdf>
- ²⁸ Governo do México, *Transparência Orçamentária*, 2019. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- ²⁹ Gabinete Congressional de Orçamento do Congresso do Congresso dos Estados Unidos da América, *Introdução à CBO*, 2020. <https://www.cbo.gov/about/overview>
- ³⁰ Gabinete Congressional de Orçamento do Congresso do Congresso dos Estados Unidos da América, *Interativas*, 2020. <https://www.cbo.gov/interactives>
- ³¹ Chefe do Escritório de Orçamento Parlamentar do Canadá, *Home page*, 2020. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/>
- ³² Chefe do Escritório de Orçamento Parlamentar do Canadá, *Ferramentas para Pesquisas*, 2020. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/research-tools--outils-de-recherche>
- ³³ Canal do YouTube do Parlamento de Barbados, *1 - Debate sobre estimativas para o ano 2020*, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=G9aM6h0EdWs>
- ³⁴ Congresso do Peru, *Participação do Cidadão - Orçamento 2018*, 2018. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/presupuesto-2018/>
- ³⁵ Prensa Libre, *Congresso Inicia Discussões sobre Orçamento em 2019*, 2019. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-comenzara-la-discusion-del-presupuesto-2019/>
- ³⁶ Comissão de Receitas e Tributação da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos da América, *Manifestações à Comissão*, 2019. <https://waysandmeans.house.gov/committee-activity/committee-submissions>
- ³⁷ Câmara dos Deputados da Argentina, *Portal de Leis Abertas*, 2020. <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/#projects>
- ³⁸ Schick, A., Banco Mundial, *Uma abordagem contemporânea à gestão de gastos públicos*, 1998. <http://documents.worldbank.org/curated/en/739061468323718599/A-contemporary-approach-to-public-expenditure-management>
- ³⁹ Organização Global de Parlamentares Contra a Corrupção, *Fiscalização Financeira: Um Manual para Parlamentares*, 2007. http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_ES.pdf
- ⁴⁰ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Publicando Dados Abertos do Orçamento e de Gastos*, 2019. http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=6681
- ⁴¹ Parceria Internacional do Orçamento, *Orçamento Cidadão*, 2020. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide-Portuguese.pdf>
- ⁴² Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Conjunto de Ferramentas de Transparência Orçamentária - Usando dados abertos para apoiar a transparência orçamentária*, 2018. <http://www.oecd.org/governance/budget-transparency-toolkit/applying-transparency/openness-and-civic-engagement/section-i-using-open-data/>
- ⁴³ Fundação Observatório Fiscal, *Página Inicial*, 2020. <https://observatoriofiscal.cl/>
- ⁴⁴ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Pacote de Dados Fiscais Abertos*, 2019. <http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/>
- ⁴⁵ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Tutorial de Dados Abertos: Abertura e promoção do uso de dados orçamentários*, 2018. http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=6102
- ⁴⁶ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Dados fiscais para a resposta a emergências: um guia para COVID-19*, 2020. <http://www.fiscaltransparency.net/covid19/>
- ⁴⁷ Biblioteca do Congresso do Chile, *Visualização do Orçamento da Nação*, 2020. <https://www.bcn.cl/presupuesto>
- ⁴⁸ Congresso do Peru, *Plataforma Automática de Informação de Dados: Rastreamento de Gastos Públicos*, 2020. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/didp/presupuesto/#/inicio>
- ⁴⁹ Assembleia Nacional do Equador, *Comissão do Regime Econômico e Tributário e seu Regulamento e Controle*, 2020. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-del-regimen-economico-y-tributario-y-su-regulacion-y>
- ⁵⁰ Iniciativa Global para Transparência Fiscal, *Subsídios Agrícolas do México: Participação pública para melhorar a situação dos pequenos agricultores*, 2017. <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/farm-subsidies-subsidios-al-campo-public-participation-improve-situation-small-farmers-mexico/>
- ⁵¹ Lienert, I., Fundo Monetário Internacional, *Papel do Legislativo nos Processos Orçamentários*, 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- ⁵² Câmara de Deputados da Colômbia, *Comissão do Orçamento*, 2020. <http://www.camara.gov.co/comision/comision-cuarta-o-presupuesto/integrantes>

- ⁵³ Câmara dos Comuns do Canadá, *Planos Departamentais de Ação e Relatórios de Progresso*, 2019. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/PACP/related-document/8148750>
- ⁵⁴ Instituto Global para Transparência Fiscal, *Argentina: Participação Cidadã no Processo de Auditoria*, 2017. <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/citizen-participation-audit-process/>
- ⁵⁵ Canal do YouTube do Parlamento de Trinidad e Tobago, *17ª Reunião Pública - Comissão de Contas Públicas*, 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=P91aUFQQ-GM>
- ⁵⁶ Associação Parlamentar da Commonwealth, *Referências Recomendados para Legislaturas Democráticas*, 2018. https://issuu.com/theparliamentarian/docs/recommended_benchmarks_for_democrat

Notas



Secretaria Internacional do ParlAmericas

703-155 Queen St., Ottawa, Ontario, K1P 6L1 Canadá

Telefone: +1 (613) 947-8999

www.parlamericas.org | info@parlamericas.org

