



**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO  
ORÇAMENTO E OS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**THE IMPORTANCE OF POPULAR PARTICIPATION IN THE PREPARATION  
OF THE BUDGET AND THE LIMITS ESTABLISHED BY THE FISCAL  
RESPONSIBILITY LAW FOR PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Recebido em:</i>	06/08/2019
<i>Aprovado em:</i>	09/06/2020

**Juvêncio Borges Silva<sup>1</sup>**

**Adriana de Oliveira Izá<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é demonstrar a atuação do legislador brasileiro quanto a impor limites ao poder discricionário do Poder Executivo, especificamente no que tange à elaboração de seu orçamento, bem como impor a obrigatoriedade de cumprimento de suas previsões orçamentárias.

<sup>1</sup> Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – UNESP; Mestre em Sociologia pela Universidade de Campinas – UNICAMP; Especialização em Didática e Planejamento do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia de Passos – FAFIPA; Docente do Programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto e dos Cursos de Graduação da Associação de Ensino de Ribeirão Preto, do Centro Universitário Barão de Mauá e do Centro Educacional Hyarte - ML Ltda. Endereço eletrônico: juvenciborges@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em direitos coletivos e cidadania pela Universidade De Ribeirão Preto – UNAERP; Advogada. Endereço eletrônico: adrianaoliveiraiza@gmail.com



A Lei de Responsabilidade Fiscal– LC 101/00 - introduzida no ano de 2000, em nosso ordenamento jurídico estabeleceu não apenas transparência para os gastos públicos, como também a responsabilidade na gestão fiscal do administrador. A LRF pune o descumprimento das diretrizes orçamentárias, contudo, permite o endividamento em casos excepcionais. Alinhado a essa ideia de planejamento orçamentário das despesas públicas, a Lei 4.320/64 estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 165, I, II e III as leis orçamentárias. Relevante é também a participação popular na elaboração e fiscalização da execução do orçamento público, democratizando-o. A pesquisa orientou-se pelo método dedutivo, sendo embasada em livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência.

**Palavras- chave:** Orçamento Público; Lei de Responsabilidade Fiscal; Leis Orçamentárias; Participação popular.

#### ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the Brazilian legislator's role in imposing limits on the discretionary power of the Executive Branch, specifically regarding the elaboration of its budget, as well as imposing the obligation to comply with its budget forecasts. The Fiscal Responsibility Law - LC 101/00 - introduced in 2000, in our legal system established not only transparency for public spending, but also responsibility in the fiscal management of the administrator. The LRF punishes the noncompliance with the budget guidelines, however, it allows for indebtedness in exceptional cases. In line with this idea of budgetary planning of public expenditures, Law 4,320 / 64 establishes general norms for the elaboration and control of budgets and the Federal Constitution of 1988 provides in its art. 165, I, II and III the budgetary laws. Relevant is also the popular participation in the elaboration and supervision of the execution of the public budget, democratizing it. The research was guided by the deductive method, being based on books, scientific articles, legislation and jurisprudence.



**Keywords:** Public budget; Fiscal Responsibility Law; budget laws; popular participation.

## 1. Introdução

O descompasso orçamentário entre receita e despesa, embora combatido, sempre existiu na administração pública brasileira. A má gestão do dinheiro público, antes da LC-101/00, juntamente com a falta de rigorosidade no cumprimento das previsões orçamentárias, permitia ao administrador público fazer empréstimos para o pagamento de despesas custeios, obras eleitoreiras que culminavam ao final no endividamento do Estado e o conseqüente aumento de impostos para a sociedade.

Exemple de ato que significava má gestão do dinheiro público em nosso país, permitido antes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), era a possibilidade de venda de patrimônio estatal para o pagamento de despesas do governo. Hodiernamente, tal conduta é vedada pelo art. 44 da LRF.

Uma das mais recente tentativas do legislador sobre o controle orçamentário se deu com e EC 95/16 que instituiu o teto dos gastos públicos e instituiu novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade Social da União.

Tornar a máquina estatal mais eficiente foi um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal através da imposição de uma previsão orçamentária e seu efetivo cumprimento. Busca-se não apenas um equilíbrio fiscal entre receita e despesa, bem como a transparência nas atividades estatais no que se refere aos gastos públicos.

A LRF determina nos termos de seu art. 48, a divulgação e publicação de relatórios, numa linguagem simples e clara, de demonstrativos do cumprimento da previsão orçamentária, apresentando ao contribuinte, de forma simplificada a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. Neste sentido, Regis Fernandes de Oliveira escreve que:



A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos. Através deles transparece o comportamento da Administração Pública, especialmente, no tocante ao aspecto financeiro. Já não mais se admite qualquer ato que possa burlar comandos normativos ou servir de impedimentos a que qualquer pessoa tenha acesso à conduta do agente público. Este não só tem que ser honesto, mas tem o dever de mostrar-se como tal. A publicidade assegura a possibilidade de controle.<sup>3</sup>

Assim, podemos inferir que o amplo acesso que temos hoje pelo meio eletrônico, através do portal da transparência, que nos permite acompanhar os gastos públicos é fruto dos ditames da LRF. O cidadão, exercendo seu dever de cidadania deve fiscalizar e cobrar dos governantes o cumprimento cada vez mais fiel e rigoroso das leis orçamentárias.

Ponto de sublime destaque também em relação à LRF foi a consagração de todos os alicerces que sustentam a prática da democracia participativa no país. Vivemos em uma democracia representativa, onde a participação ativa do cidadão é algo que se tornou obrigatório nas leis orçamentárias. O orçamento participativo é instrumento de democratização, já que garante a participação direta do cidadão nas decisões políticas do estado, permitindo ao mesmo tempo a fiscalização sobre as ações dos governantes.

Portanto, neste diapasão, buscaremos aqui entender de forma sucinta, do que se trata o orçamento público, sua composição (PPA, LDO e LOA) em consonância a LRF e a Lei 4.320/64, que buscam impor metas aos planos de governo, bem como estabelecer limites a capacidade/possibilidade de tributar que os chefes do executivo possuem.

## 2. Orçamento Anual: Modalidades e Fundamentos legais e Principiológicos

---

<sup>3</sup>OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos tribunais. 2001. p. 84.



A razão de existência do orçamento público tem origem no descontrole estatal no que tange à criação desenfreada de impostos que por sua vez, gerava um imenso descontentamento na população, de vez que a sobrecarrega.

No Brasil a Inconfidência Mineira, movimento que aconteceu no ano de 1789 em Minas Gerais é um dos exemplos de revolta popular mais conhecido relacionado a este fato. O governo português à época cobrava 1/5 de impostos sobre todo o ouro extraído nas Minas Gerais, sendo que ele resolveu cobrar toda a dívida de impostos atrasada, que ficou denominada por “derrama”. Tal foi o estopim para a revolta contra que ocorreu, em meio a tantas insatisfações com o governo de Portugal.

José Teixeira Machado apud Samuel H. Jameson relata a origem do orçamento.

O orçamento Público – uma das instituições democráticas que a Inglaterra ofereceu à nossa civilização – tem sofrido uma evolução bastante curiosa. Nascido como instrumento de controle político parlamentar sobre a Coroa, foi adotado pelos revolucionários franceses de 1789 e, através do espírito francês, transmitido às novas nações que se formavam do lado de cá do Atlântico e mesmo pelo resto do mundo.<sup>4</sup>

No Brasil, a organização das finanças públicas iniciou-se em 1808, com a vinda de D. João VI. Em 1964 foi criada a lei 4.320/64, recepcionada pela Constituição Federal de 1988. A lei 4.320/64 estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta lei possui vigência até os dias de hoje. Neste sentido, observando os conceitos existentes na referida lei, de acordo

---

<sup>4</sup>JAMESON, Samuel Haig. **Orçamento e administração financeira**. 2. ed. vol. 7. Fundação Getúlio Vargas, 1963. p.16.



com Antonio L. de Sousa Franco apud Celso Ribeiro Bastos, o conceito de orçamento das finanças públicas seria:

[...] como uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada ano.<sup>5</sup>

Não se pode olvidar que embora o conceito de orçamento seja algo variável entre os doutrinadores da área, o sentido principal é sempre o mesmo, ou seja, aquele voltado ao planejamento para determinado período de tempo. Arizio de Viana o define da seguinte maneira:

Orçamento é um programa, para determinado período, de previsão de todos os recursos que uma entidade é autorizada a arrecadar e, simultaneamente, de fixação das quantias que, ordinariamente, pode despende.<sup>6</sup>

O Orçamento público é instrumento de planejamento que conterà toda previsão de receita e despesa da administração pública, dividido em 3(três) partes, ou 3(três) leis, quais sejam, Plano Plurianual (PPA), Lei De Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo.

Sendo assim, infere que o planejamento (orçamento) previsto no artigo 165 da Constituição Federal é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deste modo a regra imposta, é que para haver gasto público, deve haver previsão legal que são exatamente as Leis Orçamentárias, que existem em âmbito federal, estadual e municipal,

---

<sup>5</sup> FRANCO, Antonio L. de Sousa. Finanças públicas, p. 308 apud BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 2.ed.São Paulo: Saraiva: 1992, p. 75.

<sup>6</sup>VIANA, Arizio de. **Orçamento e administração financeira**. 2. Ed, vol II. Fundação Getúlio Vargas, 1963, p.27.



cada qual dentro de seus limites de competência e atuação. Cada município e estado possuem seu (PPA), (LDO) e (LOA). As diretrizes para a elaboração dessas leis estão nas leis 4.320/64 e 101/00.

As leis orçamentárias são temporárias, possuem dia certo para entrarem e saírem de vigor e são elaboradas através de lei ordinária de competência exclusiva do chefe do executivo, sob pena de crime de improbidade administrativa (lei 8.429/92) e crime de responsabilidade (lei 1.079/50).

Cumprido ressaltar que após enviada para suas respectivas casas legislativas, as referidas leis (PPA), (LDO) e (LOA), serão discutidas e poderão sofrer alterações.

## 2.1 Plano Plurianual (PPA)

O (PPA) Plano Plurianual é uma das partes da lei orçamentária, ou seja, é uma lei orçamentária que vigora por um período de 4(quatro) anos, estabelecendo as diretrizes e metas da administração pública para as despesas de capital e programas de execução continuada (aquelas ações desenvolvidas e implementadas a longo prazo) e que extrapolam um exercício financeiro (um ano).

Previsto no artigo 165 e seguintes da Constituição Federal, é de competência do chefe do executivo. Geralmente, o PPA possui 1(um) ano para ser elaborado, discutido e aprovado. Isso se dá para que haja o respeito ao princípio da continuidade das obras e serviços públicos. O PPA deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto à respectiva casa legislativa, contemplando as ações governamentais, desdobradas em programas e metas. Segundo Flávio da Cruz

O Plano Plurianual é o documento que detalha o processo de planejamento, e contempla as ações que deverão ser implementadas no período de quatro anos, a fim de proporcionar à sociedade um melhor desenvolvimento.



Neste sentido, o planejamento deve ser dinâmico, com diretrizes, com objetivos, metas, indicadores de desempenho e cronogramas de execução em constante avaliação, com a finalidade de se contemplar o planejado.<sup>7</sup>

Na prática, geralmente, o PPA será o plano de governo do candidato eleito, que se tornará lei, após sua aprovação na casa legislativa, obrigando de certa forma o candidato eleito a cumprir suas promessas eleitorais. Assim, após a aprovação na casa legislativa o PPA passará a vigorar 1(um) ano depois de sua publicação. Antes é usado o plano do governo anterior

Entretanto, se todos os objetivos do PPA não forem atingidos, não haverá sanção, pois o mesmo institui apenas os rumos da administração, os objetivos do governo.

## 2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Com o advento da publicação da LC 101/00, houve um maior controle, organização e transparência do orçamento. Com a LRF, a LDO tornou-se o instrumento mais importante para obtenção do equilíbrio permanente nas contas públicas. Deste modo, o artigo 4º da LRF e o artigo 165 e seguintes da Constituição Federal, definem como será elaborada e o que conterà a LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente, estabelecendo as regras gerais para elaboração do Orçamento do ano seguinte. Visa estabelecer diretrizes para a elaboração do orçamento anual (LOA). Fixa as despesas de capital que deverão constar na LOA e dispõe sobre alterações na legislação tributária que implique em perda ou excesso de captação de receita. Estabelece ainda parâmetros para que se possa estimar a receita no exercício subsequente.

---

<sup>7</sup>CRUZ Flavio da; JUNIOR, Adauto Viccari; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; BARBOSA, Rui Rogério Naschenweng. **Comentários à Lei n. 4320:** Normas gerais e direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal comentários ao substitutivo do Projeto de lei n. 135 / 96. São Paulo: Atlas, 1999. p. 64.





A LDO é elaborada para entrar em vigor no exercício seguinte à sua aprovação, e possui vigência de 1(um) ano. Assim a LDO do último governo valerá para o novo governo eleito, que por sua vez elaborará seu PPA e sua LDO, que entrarão em vigência no ano seguinte.

### 2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser elaborado respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO bem como os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LOA deverá conter em anexo o demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento discorrem sobre a estrutura do projeto da Lei Orçamentária anual:

O projeto de lei orçamentária anual exige como instrumento, que a ele deverá servir de anexo, demonstrativo no qual evidencia que a programação dos orçamentos guarda compatibilidade com os objetivos e metas preconizados no Anexo de Metas Fiscais. Deve, pois ser estruturado em consonância com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas estatuídas na presente lei sob comento.<sup>8</sup>

A LOA é lei que visa fixar as despesas públicas e estimar as receitas para um determinado exercício financeiro. É elaborada em 1(um) ano para vigorar no ano seguinte. Encampa o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento de seguridade social.

Logo, a LOA, esta prevista nos artigos 5º e 7º da LRF e o artigo 165 e seguintes da Constituição Federal, que definem suas regras de elaboração e conteúdo.

---

<sup>8</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.51.



## 2.4 Dos Princípios Orçamentários

Segundo o art. 2º da lei 4.320/64, o orçamento público obedecerá aos princípios da unidade, universalidade e anuidade. Contudo, novos princípios têm surgido não apenas para limitar a atividade administrativa, mas também para atender às necessidades recentes das demandas sociais de uma sociedade mais consciente e atuante nas questões tributárias.

O *princípio da unidade*, previsto legalmente no art. 2º da Lei 4.320/64 e no § 5º do art. 165 da CF 88, determina que o orçamento deve ser uno, que cada ente federativo, ou seja, União, Estado e Município deve conter seu orçamento para dado exercício financeiro. Cumpre ressaltar, que o fato Orçamento Geral da União possuir três peças, quais sejam, o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento, não representa afronta ao princípio da unidade, pois o que há são apenas volumes diferentes segundo áreas de atuação do Governo.

O *princípio da universalidade* foi incorporado na legislação brasileira com a Lei 4.320/64 e sua definição é prevista no artigo 4º da referida lei. Assim, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, ou seja, nenhuma instituição pública que receba recursos orçamentários ou gerencie recursos federais pode ficar de fora do Orçamento. O parágrafo único do artigo 3º da lei 4.320/64 descreve que as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros, são exceções ao princípio da universalidade.

O *princípio da anualidade* ou *periodicidade* possui respaldo legal no § 5º do art. 165 da CF 88, e prescreve que o Orçamento cobre um período limitado. No Brasil, este período



corresponde ao ano ou exercício financeiro, de 01/01 a 31/12, ou seja, ao ano civil. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve se realizar no exercício que corresponde ao próprio ano fiscal. Assim, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, que serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

O *princípio da totalidade* surgiu com a descentralização das funções do Estado, onde novos entes foram criados, cabendo à doutrina a função de criar um novo conceito para o princípio da unidade, de forma que abrangesse a novas situações, e tendo em vista que esses novos órgãos criados possuíam autonomia financeira. Nesse sentido Sebastião de Santana e Silva discorre sobre o princípio da totalidade:

De acordo com a opinião de Pierre Hervieu, "o princípio da totalidade deve-se traduzir pela obrigação de incluir em uma mesma aglomeração orçamentária o conjunto das receitas e das despesas que se referem a uma determinada pessoa jurídica de direito público", acrescentando logo a seguir que "o princípio da totalidade orçamentária" deve respeitar as separações orgânicas que resultam da descentralização administrativa, por território e por serviços. A pessoa jurídica central do Estado deve ter seu domínio orçamentário próprio, distinto do dos departamentos, comunas e territórios de além-mar e do domínio das empresas, estabelecimentos



públicos nacionais, serviços autônomos e todas as outras pessoas jurídicas satélites do Estado.<sup>9</sup>

O *princípio da exclusividade* encontra-se expresso no art. 165, § 8º da CF de 88, e prescreve que o orçamento só deve versar sobre matéria orçamentária, podendo conter autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, ou seja, a lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira e dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa.

O *princípio do orçamento-bruto* está consagrado no artigo 6º da lei 4.320/64. Segundo este princípio, a receita e despesa constante no orçamento, exceto os descontos constitucionais (ex.transferências constitucionais), devem aparecer no orçamento pelo valor total ou valor bruto, sem deduções de nenhuma espécie. A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público. Segundo James Giacomoni:

[...] o intuito deste princípio é fazer aparecer no orçamento federal às estimativas do total das retenções a serem feitas pelos estados e municípios, e, na despesa, o mesmo montante como transferências a essas entidades.<sup>10</sup>

O *princípio da especificação* ou *discriminação* ou *especialização* está previsto no art. 5º e art. 15 da Lei 4.320/54. Proíbe autorizações globais no orçamento, determinando que receitas

---

<sup>9</sup>Pierre Hervieu - L'S1 Jomtion MtueUe MS 11t.8titutions Budgétaires Em Fratnce - in "Le Budget dans le Cadre de L'lllconomieNationale". Paris, 1950, pág. 129 apud SILVA, Sebastião De Santana E. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1922, p. 23.

<sup>10</sup>GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas. 1984, p. 70-71.



e despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possam saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação, por modalidade de aplicação.

O *princípio do equilíbrio* prescreve que as despesas autorizadas no orçamento devem ser, sempre que possível, iguais às receitas previstas. Não pode haver um desequilíbrio acentuado nos gastos. Segundo Osvaldo Maldonado Sanches<sup>11</sup>, “é um princípio orçamentário, de natureza complementar, que postula o equilíbrio financeiro entre receita e despesa, no âmbito do orçamento público”. Observa-se a existência de dificuldades estruturais para o cumprimento desse princípio, principalmente em fases de crescimento da economia, pois as despesas públicas normalmente crescem mais que as receitas públicas quando há crescimento da renda interna. Na legislação brasileira o princípio do equilíbrio é previsto no artigo 7º da Lei nº 4.320 e pelo artigo 167, inciso III da CF/88.

O *princípio da programação, tipicidade e atipicidade*, merece aqui destaque por ter assumido um papel relevante após a LRF, pois por meio do PPA, LDO e LOA. Ouso dizer que tal princípio veio ganhar status constitucional com a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que alterou os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 do ADCT, instituindo os limites de gastos no orçamento fiscal e da seguridade social da União, para o período de 20(vinte) anos. Certamente o intuito é sempre no sentido de que o processo orçamentário tenha mecanismos objetivos para programar a execução orçamentária e para viabilizar que objetivos e metas prioritárias sejam alcançados.

O *princípio da não-afetação* ou *não-vinculação*, encontra-se expresso no inciso IV do art. 167 da CF de 88, mas aplica-se somente às receitas de impostos. Por este princípio é proibida a vinculação dos impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto as próprias transferências

---

<sup>11</sup>SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: OMS, 2004.



constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino e as garantias às operações de crédito por antecipação da receita.

O *princípio da legalidade* está previsto no artigo 37 e 166 da Constituição Federal. O orçamento é uma lei ordinária que será apreciada na devida casa legislativa, para após ser sancionada e publicada pelo chefe do Executivo.

O *princípio da publicidade* é consagrado no art. 37 da CF de 88, por ele o orçamento de um país deve ser sempre divulgado quando aprovado e transformado em lei, pelos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. No Brasil, o Orçamento Federal é publicado no Diário Oficial da União.

O *princípio da clareza* ou *objetividade* prescreve a linguagem usada no texto orçamentário deve ser compreensível a todos aqueles que por motivos próprios necessitam usá-lo.

Por fim, o princípio da exatidão, que designa que as estimas devem ser as mais exatas possíveis, dando consistência e controle à peça orçamentária.

Logo, a atividade administrativa deve-se pautar pelos princípios constitucionais inclusive na elaboração de sua peça orçamentária. Nesta linha, Tainae Lobato de Castro salienta:

Assim, sendo o Direito Administrativo um ramo do Direito Público, o estudo aprofundado dos princípios constitucionais com suas premissas, peculiaridades, bem como a identificação de qual princípio aplicável a determinado caso concreto, irá direcionar e resguardar o desenvolvimento da Administração Pública com o consequente desempenho correto e honesto da função administrativa. Sem embargo, uma análise dos princípios constitucionais estruturantes da Administração Pública, se



justifica não somente pelo fato das bases do Direito Administrativo encontrarem subsídios no Direito Constitucional, mas, também pelo fato de que o perfeito entendimento da importância, fundamentos e enunciados de ditos princípios são o verdadeiro suporte no qual se assentam as estruturas do Direito Administrativo.<sup>12</sup>

Portanto, a observância ao formato das leis e aos princípios orçamentários é importante para se assegurar a legalidade da atividade administrativa garantindo a continuidade do aprimoramento das técnicas de elaboração orçamentária.

#### **4. Relevância da participação popular na elaboração do Orçamento Anual e efetivação das políticas públicas**

Tornar realidade os anseios e aspirações da sociedade que vive em um Estado Democrático de Direito, deve ser a meta dos governantes e do Estado, e deve ser observado através da execução de políticas públicas que concretizem esse mandamento. Emerson Affonso da Costa Moura afirma:

A execução das políticas públicas é a alocação de estrutura, recursos e pessoas da burocracia, voltada à concretização dos bens e interesses socialmente almejados, de acordo com as metas e prioridades previamente

---

<sup>12</sup>CASTRO, Tainae Lobato de. Princípios constitucionais estruturantes da administração pública. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 15, n. 60. jul/set., p. 259-280. Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 260.



estabelecidas, em adequação aos planos e direção governamental e a realização dos preceitos constitucionais.<sup>13</sup>

O tema políticas públicas assume cada vez maior relevância na sociedade, tem por finalidade a implantação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988. A elaboração do orçamento é um canal de efetivação de políticas públicas que promovem a participação popular. Nesta linha, orçamento público para Luciana Costa Poli e Bruno Ferraz Hanzan seria:

O orçamento público pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. Em tese, deveria ser determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda sociedade.<sup>14</sup>

Os diversos abalos políticos pelos quais atravessou a sociedade brasileira, bem como a trágica experiência de regimes autoritários, fizeram com que a mesma passasse a se interessar sobre o orçamento público, bem como a cobrar do Estado a efetivação de políticas públicas que garantam os direitos sociais. Comparato observa que

---

<sup>13</sup>MOURA, Emerson Affonso Da Costa. Do controle jurídico ao controle social das políticas públicas: parâmetros à efetividade dos direitos sociais. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 19. n. 77. Out/dez., p. 131-183. Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 154.

<sup>14</sup>POLI, Luciana Costa; HANZAN, Bruno Ferraz. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 266. p.187-208. maio/ago.. Rio de Janeiro, 2014, p. 192.





O conceito de *política*, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica. E a razão é simples: ele corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o conjunto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente.<sup>15</sup>

As políticas públicas são ações de governo planejadas, previstas no orçamento público, e indicam aquilo que os governantes devem constitucionalmente fazer, tais políticas são desempenhadas não apenas pelos governantes, mas também pelos cidadãos.

Guilherme Amorim Campos da Silva define políticas públicas como:

[...] o instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, em especial o Executivo e o Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins da República e do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário.<sup>16</sup>

A Constituição Federal institui como dever de cidadania a participação do cidadão na realização das políticas públicas do Estado. A proposta é que juntamente com a atividade de sugestão e implementação das políticas públicas, seja também realizada a fiscalização popular quanto à sua execução.

---

<sup>15</sup> COMPARATO, Fabio Konter. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. a. 35 n. 138. Brasília: abr./jun. 1998. p. 44.

<sup>16</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004, p.103-104.



Maria Paula Dallari Bucci afirma que “políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”.<sup>17</sup>

O Estado deve, através de programas estratégicos desenvolver atividades em prol da coletividade. A participação popular é realizada nos limites de suas possibilidades e competência, assim como, por exemplo, do orçamento participativo, que é exigência da LRF na elaboração da peça orçamentária.

Marília Lourido dos Santos explica que políticas públicas “tornaram-se uma categoria de interesse para o Direito a aproximadamente 20 anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas.”<sup>18</sup>

Logo, o respeito à conjuntura constitucional nos impõe uma efetiva participação popular, visando transparência e fiscalização nas atividades estatais, mas nossa participação deve se pautar nos próprios limites constitucionais estabelecidos.

## 5. O orçamento participativo como condição de exercício da cidadania

Um dos melhores exemplos do exercício de cidadania através de um programa de política pública, em que há participação da sociedade civil organizada, para decisão nos negócios do governo é o orçamento participativo. Realizado via audiência pública, no orçamento participativo, a sociedade civil decide onde será aplicado o valor corresponde a 1% (um por cento) do orçamento anual, previsto na LOA (lei orçamentária anual). Neste sentido Valdemir Pires esclarece sobre o orçamento participativo:

---

<sup>17</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, jan./mar.,1997,p.95.

<sup>18</sup>SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de informação legislativa**, n.158, Brasília: Senado Federal,2003, p.267-268.



O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim da melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da cogestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo.<sup>19</sup>

A experiência do orçamento participativo, independentemente de sua “paternidade”, nos mostrou algo realmente produtivo, o que fez com que o mesmo, que teve origem no Estado do Rio Grande do Sul, fosse estendido às demais unidades da federação.

O surgimento do orçamento participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos

---

<sup>19</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri-SP: Ed. Manole, 2001, p. 35-36.



recursos. O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional. A maioria dos partidos brasileiros tem reagido com críticas e oposição à difusão da experiência do OP no país. Ele tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos à organização tradicional da política brasileira.<sup>20</sup>

O texto constitucional de 1988 incentiva de forma expressa em vários dispositivos, a exemplo os artigos 194, 205, 216 §1º, 227 §1º, a participação da sociedade da tomada de decisões referentes à políticas públicas. O dever de cidadania é assim, uma atribuição constitucional em nosso país, que almeja, além de estreitar os laços entre Administração Pública e sociedade, dar uma maior transparência às atividades públicas, através da participação e explicação entre os dois setores, público e privado.

Neste sentido, faz-se essencial a participação do cidadão frente às questões públicas, sob o risco de tornar de caráter privado algo que é, por natureza, público. É dever governamental a implantação de políticas públicas que promovam a formação do cidadão. Maria Garcia ensina que:

A cidadania se demonstra como a expressão política da liberdade, a liberdade no seu mais amplo significado, que vai alcançar a participação no exercício do poder, do governo, da autoridade pública e, nessa dimensão encontra-se consagrada entre os fundamentos elencados no art. 1º da Constituição, já citado.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002, p. 13-14.

<sup>21</sup> GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental.** 2.ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p; 146-147.



A Democracia Participativa nos estimula a sermos protagonistas da política e não objeto da política de Governantes mal intencionados. A ideia de implementação do Orçamento Participativo foi justamente no intuito de se buscar uma maior participação da população na esfera pública.

Não se pode olvidar que a inércia da participação cidadã nas decisões públicas seja também responsável pelo desgaste do modelo. Assim, a efetiva participação social, além de aperfeiçoar o sistema, tendo em vista o exercício da cidadania, protege e promove o núcleo constitucional de um Estado de Direito, que são os direitos e garantias fundamentais.

#### **6. A necessária observância dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração do Orçamento Anual**

No dia 04 de maio do ano de 2000 foi introduzido em nosso sistema jurídico a Lei de Responsabilidade Fiscal. Certamente a referida lei instaurou uma mudança de cultura nos modos de governar em nosso País, pois a sociedade já não suportava mais o descontrole tributário reinante. Nesta perspectiva, quanto a organização tributária estatal, Antonio L. de Sousa Franco, define que:

A atividade financeira envolve complexas arbitragens de interesses e uma estruturação institucional, articulada em razão de fins públicos e do exercício do poder político ou da autoridade pública; por força tem então de ser regida por normas jurídicas e determina a existência de instituições, situações e relações jurídicas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>FRANCO, Antonio L. de Sousa. **Finanças públicas e direito financeiro**. 4. ed., vol. I. Coimbra: Almedina, 1996. p. 97.



A LRF regulou o artigo 163 da Constituição Federal, estabelecendo normas orientadoras na condução das finanças públicas no País. Seu ponto de partida é planejamento, estabelecendo as metas a serem observadas e cumpridas na elaboração das leis orçamentárias, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas por sua vez devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA).

Introduziu ainda a participação da sociedade na elaboração do orçamento, através do orçamento participativo. Aprimorou a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente buscando possibilitar a prevenção de riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A LRF tem por principais características, a transparência na gestão, racionalização de despesas, crescimento de receita, planejamento da ação do governo, maior eficiência na ação governamental e herança fiscal. Observando tais características é elaborado e deverá ser cumprido o orçamento público.

Assim, o cumprimento das disposições orçamentárias é imperativo na realização do plano econômico, pois busca o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa. Neste sentido, Aluizio Loureiro Pinto, escreve que:

A execução do orçamento do Estado constitui um instrumento de controle na realização do plano econômico. A arrecadação de todos os impostos e demais receitas, bem como o desembolso de fundos, levam implícito o controle e a direção até a concretização dos objetivos determinados pelo plano econômico.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>PINTO, Aluizio Loureiro. **Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 1959, p. 154.



Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser observada no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de igual forma pelo Ministério Público, Tribunais de Contas órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas, devendo sempre ser aplicada para garantir a equalização da gestão orçamentária mediante o equilíbrio entre receitas e despesas, e programação, por meio da relação entre o planejamento de médio e longo prazo com o orçamento anual.

### **7. Implicações cíveis e penais do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**

O descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui ato de improbidade administrativa, sujeitos as penas previstas nos moldes do art. 12 da lei 8.429/93.

A não obediência orçamentária pelo Presidente da República constitui crime de responsabilidade segundo o artigo 4º, inciso VI, e artigo 10 da Lei 1.079/50, sujeito às sanções específicas e penais previstas. O mesmo se aplica aos governadores de Estado.

Em relação aos prefeitos, que descumprirem as leis orçamentárias o art. 1º do Decreto Lei 201/67, define ser crime de responsabilidade, sujeito as sanções específicas e penais previstas.

Marcus Abraham, em seu Curso de Direito Financeiro Brasileiro escreve:

E para dar efetividade às suas regras, a lei prevê sanções institucionais e pessoais pelo descumprimento de suas normas. As sanções institucionais são de natureza financeira e atingem o próprio ente federativo, órgão ou poder que descumprir uma regra que lhe foi imposta. As sanções pessoais punem o agente público que deu causa ao ato violador das regras da LRF, com penas de natureza administrativa, que impõem o pagamento de multas e reparação financeira, e penas de natureza criminal, que ensejam a restrição à liberdade. Dentre os diversos diplomas legais sobre a matéria,



grande relevância teve a lei 10.028/2000, que introduziu no Código Penal brasileiro os crimes contra as finanças públicas.<sup>24</sup>

No Brasil, o descumprimento dos preceitos orçamentários é além de crime fiscal, apenado nos moldes do Código Penal, ato de improbidade administrativa, punido com as sanções previstas na Lei 8.429/93, sem qualquer prejuízo das sanções administrativas.

## 8. Considerações finais

Após longos anos de experiências administrativas tributárias desastrosas, tanto a sociedade como os seus representantes eleitos observaram a necessidade de um instrumento que planejasse e organizasse os gastos públicos. Com base na experiência inglesa, o controle orçamentário surgiu no Brasil por volta de 1808, com a vinda de Dom João VI, ao tratar de tributos portuários.

A partir de então nossa sociedade marcada pela inconfidência mineira, evoluiu bastante no que se refere ao planejamento tributário do estado, pois a sociedade já não suportava mais a criação desenfreada e ilimitada de impostos.

Em 1964, sob a égide da Constituição 1946, elaborou-se a Lei 4.320/64, que estatuiu as normas para a elaboração orçamentária. A Lei 4.320/64 possui vigência e eficácia até os dias atuais. Cumpre ressaltar que a referida lei fora respeitada e observada nos regimes autoritários pelos quais nosso país passou.

Com o passar dos anos, notou-se que não era suficiente o planejamento orçamentário, mas que fosse obrigatório o cumprimento de suas previsões, que houvesse responsabilização fiscal por seu descumprimento.

---

<sup>24</sup>ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010, p. 302.





Observando ainda à época algumas experiências nacionais, como no Rio Grande Sul, notou-se que a participação direta do cidadão na elaboração do orçamento era algo que vinha ao encontro dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

Assim, em 2000 criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, para impor limites aos gastos públicos, para obrigar o cumprimento do planejamento orçamentário, para impor a transparência aos gastos públicos e para garantir a participação direta do cidadão na elaboração do orçamento. Neste diapasão o orçamento público que já observava limites principiológicos, passou a observar limites legais, uma vez que a Lei Complementar 101/00, culminou na elaboração da lei 10.028/00, que alterou o Código Penal, no que tange aos crimes contra as finanças públicas, sem prejuízo das sanções cíveis e administrativas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu uma restrição orçamentária na legislação brasileira. Muito bem vista internacionalmente, há, contudo, quem a critique pelo possível engessamento que ela provoca no orçamento bem como pela severidade de suas sanções. Porém, foram certamente os efeitos da LRF, que permitiu nosso país manter-se em funcionamento, diante a imensa crise política e social em que o Brasil está imerso.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, muito contribuiu para o equilíbrio fiscal no Brasil, mas ainda muito tem que se fazer. Buscar uma melhor qualidade na gestão fiscal, direcionar os gastos públicos, ainda é um desafio que deve ser imposto e superado por nossos governantes. Tais comportamentos, somados ao parâmetro da LFR, contribuirá ainda mais para o desenvolvimento racional e planejado da atividade administrativa.

Hodiernamente, planejar a atividade governamental, controlar e fiscalizar os gastos públicos são deveres legais. O administrador não pode agir como se fosse dono da coisa pública, submetendo-a à sua vontade. Governar sob os limites legais é dever do administrador atual, e desejo de quem o elege.



Determina o texto constitucional, que é dever das Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito, propiciar meios para a participação do cidadão nos negócios do Estado, como o orçamento participativo introduzido pela LRF.

Renato Jorge Brown Ribeiro e Ana Carla Bliacheriene observam neste sentido que

O importante é destacar que o universo de atividades onde a participação social não gera custo-benefício é mínima. Se considerarmos as etapas de decisões da regulação, formulação, execução e avaliação de políticas públicas, os benefícios da participação social, inclusive políticos, serão inúmeros.<sup>25</sup>

O sentido de cidadania atualmente incumbe ao cidadão um atuar efetivo nas escolhas das decisões políticas do Estado. O grande exemplo exposto é o orçamento participativo, que deve ser ampliado e cada vez mais aperfeiçoado.

A LRF pretende fortalecer não apenas o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis, mais ser também um instrumento de representação do compromisso dos governantes com a sociedade, garantindo a participação social na definição dos objetivos orçamentários estatais.

Portanto, nota-se que a busca pelo respeito e efetividade das regras orçamentárias é algo em constante evolução. A LRF foi o principal marco em nosso país neste sentido, mas precisa ser melhorada. A qualidade dos gastos públicos e um maior espaço na elaboração da peça orçamentária para participação popular é algo que exsurge em nosso país.

## Referências

---

<sup>25</sup>RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 121.



ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, jan./mar. 1997.

CASTRO, Taina e Lobato de. Princípios constitucionais estruturantes da administração pública. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 15, n. 60. jul/set, p. 259-280. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 35, n. 138. Brasília: abr./jun. 1998.

CRUZ Flavio da; JUNIOR, Adauto Viccari; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; BARBOSA, Rui Rogério Naschenweng. **Comentários à Lei n. 4320**: Normas gerais e direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal comentários ao substitutivo do Projeto de lei n. 135 / 96. São Paulo: Atlas, 1999.

FRANCO, Antônio L. de Sousa. **Finanças públicas e direito financeiro**. 4. ed., vol. I. Coimbra: Almedina, 1996.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil**: direito fundamental. 2. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.



GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas. 1984.

JAMESON, Samuel Haig. **Orçamento e administração financeira**. 2. Ed, vol. II. Fundação Getúlio Vargas, 1963

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOURA, Emerson Affonso Da Costa. Do controle jurídico ao controle social das políticas públicas: parâmetros à efetividade dos direitos sociais. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 19, n. 77. Out/dez., p. 131-183. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos tribunais. 2001.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público**. São Paulo: Atlas, 2013.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: OMS. 2004.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de informação legislativa**, n.158, p. 267-268, Brasília: Senado Federal, 2003.



SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, Sebastião De Santana E. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1922.

VIANA, Arizio de. **Orçamento e administração financeira**. 2. Ed., vol. II. Fundação Getúlio Vargas, 1963.

POLI, Luciana Costa; HANZAN, Bruno Ferraz. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 266. P.187-208. maio/ago., Rio de Janeiro, 2014

PINTO, Aluizio Loureiro. **Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Editora Manole, 2001.