

DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Implicações dos Contingenciamentos e Decisões Judiciais para o Orçamento do Iphan

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12459>

Recebido em: 23/6/2021

Aceito em: 10/5/2022

Andriete Cancelier¹, Eduardo Rizzatti Salomão², Thiago Serpa Erthal³

RESUMO

Este artigo apresenta resultados da análise da estruturação do planejamento orçamentário do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em relação aos objetivos preconizados no PPA 2016-2019. Tem por interesse avaliar se contingenciamentos e ações judiciais com parecer de execução obrigatória, resultando em Obrigação de Fazer, impactam, de alguma forma, o planejamento institucional para a área de preservação do patrimônio cultural. O referencial teórico-metodológico que balizou o estudo é a revisão bibliográfica qualitativa de autores e obras sobre orçamento público e direito orçamentário. Ainda foi realizada pesquisa exploratória sobre processos judiciais e coleta de dados quantitativos, de caráter orçamentário, captados de fontes de dados abertos do governo federal e tratados com base nas metodologias estatísticas e matemáticas, de análise vertical e horizontal. Concluiu-se que os contingenciamentos geram incertezas quanto à liberação dos recursos e afetam o desempenho da execução orçamentária, e, no que lhe concerne, a efetivação dos Planos de Ações. A análise das decisões judiciais demonstrou que, embora não tivessem impacto direto sobre o orçamento, pressionam a instituição a buscar outras fontes de recursos alternativas, redirecionando a dinâmica administrativa em busca de uma solução para a demanda judicial.

Palavras-chave: orçamento; planejamento; judicialização; patrimônio cultural.

FROM PLANNING TO BUDGET EXECUTION: IMPLICATIONS OF CONTINGENCIES AND JUDICIAL DECISIONS FOR IPHAN'S BUDGET

ABSTRACT

The article presents the results of the analysis of the structure of the budget planning of the Institute of National Historical and Artistic Heritage (Iphan), in relation to the objectives set forth in the PPA 2016 - 2019. It aims to evaluate whether contingencies and lawsuits with mandatory execution, resulting in Obligation to Do, impact, in any way, the institutional planning for the area of preservation of cultural heritage. The theoretical and methodological framework that guided the study is the qualitative bibliographic review of authors and works on public budget and budget law. Accordingly, exploratory research was conducted on judicial proceedings as well as a quantitative data collection, of budgetary nature, from open data sources of the Federal Government. Those data were and treated based on statistical and mathematical methodologies, vertical and horizontal analysis. It was concluded that the contingencies generate uncertainties about the release of resources and affect the performance of budget execution, and as far as it is concerned, the implementation of Actions Plans. The analysis of the judicial decisions showed that, although they do not have a direct impact on the budget, they put pressure on the institution to seek other alternative sources of resources, redirecting the administrative dynamics in search of a solution to the judicial demand.

Keywords: budget; planning; judicialization; cultural heritage.

¹ Autor correspondente: Centro Lucio Costa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Preservação do Patrimônio Cultural. Av. Pres. Vargas, 3131 – Cidade Nova, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. CEP 20040-010. <http://lattes.cnpq.br/9358900764509504>. <https://orcid.org/0000-0002-4785-5511>. ete.cancelier@gmail.com

² Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro/RJ, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1772355379631254>. <https://orcid.org/0000-0003-1668-5078>

³ Advocacia-Geral da União. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1004191535958959>. <https://orcid.org/0000-0002-2838-4013>

INTRODUÇÃO

Os recursos monetários, em regra, são escassos ante a demanda da sociedade por serviços públicos, impondo escolhas ao governante quanto à sua utilização. Com base nessa premissa, mais do que suprir determinada demanda, uma escolha irá refletir a orientação das políticas adotadas, com efeitos que alcançam a sociedade na totalidade. Nesse sentido, como expressão da política pública, a escolha possibilita o desenvolvimento das ações governamentais em determinada área ou setor (MILHOMEN, 2019).

A definição das escolhas é um processo longo que começa a ser delineado no pleito eleitoral quando a sociedade elege os seus representantes. O governante eleito, em tese, traz consigo um plano de governo que embasa a elaboração do orçamento público vindouro. O orçamento é um instrumento de ação do Estado, cujo resultado depende da atuação conjunta do Legislativo e Executivo, guiado pelo alcance de um equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, norteador a gestão das instituições da administração pública (CADEIRA EACH-USP, 2017).

Três leis contemplam o orçamento e interconectam o planejamento governamental de médio e de curto prazo. O Plano Plurianual (PPA) tem por objetivo garantir a continuidade dos projetos para além das prioridades que se descortinam no curto prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) age como elo, unindo os elementos intertemporais e arbitrando sobre a continuidade de programas com base nas prioridades que as mudanças no presente impõem; e por último, a Lei Orçamentária Anual (LOA), de curto prazo, atua como um instrumento de planejamento governamental, estabelecendo a previsão das receitas e a fixação de despesas para o exercício (CORE, 2006).

Resultado de um processo hierarquizado, a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) conta com a participação das unidades orçamentárias subordinadas aos Ministérios. Atuando na coordenação do sistema, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) promove as adequações necessárias ao longo do processo orçamentário, visando o alcance do equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, o que pode resultar na manutenção, elevação ou no contingenciamento dos recursos. O planejamento orçamentário bem elaborado consegue dar previsibilidade e orientar a gestão administrativa institucional (BRASIL, 2019b).

Nos últimos anos tem sido recorrente a utilização dos contingenciamentos para manter o equilíbrio fiscal, cujos cortes têm afetado, em especial, as despesas discricionárias. Paralelamente à questão, a partir da Constituição de 1988, com intensificação da atuação do Ministério Público, houve uma ampliação do número de casos judicializados envolvendo bens culturais patrimonializados. Parte das decisões judiciais resultam em condenação em Obrigação de Fazer, impondo a obrigatoriedade de realização de obras de intervenção às expensas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que, só no Estado do Rio de Janeiro, até 2017, representavam um volume superior a R\$ 39 milhões (ERTHAL, 2017).

O impacto de decisões judiciais no orçamento é tema de análises e debates na área da saúde, mas ainda é pouco explorado quando envolve o patrimônio cultural. Dos poucos estudos que se destacam na área, sobressaem os trabalhos de Dutra (2018) sobre a hipossuficiência de proprietários de imóveis tombados como fator para a judicialização, de Alvarenga (2018) envolvendo análise das decisões judiciais para o orçamento público, e de Erthal (2017), cujo

trabalho alerta para o avolumamento dos casos judicializados e do impacto no orçamento discricionário da instituição de preservação do patrimônio cultural.

Considerando os avanços da gestão orçamentária e da modernização da administração pública, a partir do exame do orçamento do Iphan, no período compreendido pelo PPA 2016 – 2019, o presente artigo tem por finalidade analisar o orçamento da instituição para compreender de que forma os contingenciamentos e as decisões judiciais impactam o planejamento orçamentário, de modo a contribuir com conhecimento que tenha o potencial de facultar o aprimoramento da gestão e do planejamento público.

Com esse propósito, estruturou-se o texto em quatro partes. Na primeira é apresentada a autarquia de proteção do patrimônio histórico. Na sequência é contextualizado o processo de estruturação do planejamento e do orçamento público. Por conseguinte, o foco é o orçamento da autarquia correlacionado ao desempenho descrito nos relatórios de gestão institucionais, verificando possíveis implicações dos contingenciamentos. Por último, são exploradas as razões para a judicialização de bens culturais patrimonializados, contando, para tanto, com o exame do processo judicial da Casa Grande e Capela de São Bento, resultante em Obrigação de Fazer, como meio para explicitar como o Iphan se organiza para a instituição da sentença condenatória. As considerações finais abarcam as conclusões sobre a análise da questão.

METODOLOGIA

O estudo identifica-se como uma pesquisa descritiva, buscando verificar as relações entre variáveis. Quanto à abordagem metodológica do problema, houve predomínio quantitativo com foco na análise de valores contábeis dispostos em tabelas e gráficos confrontados com documentos institucionais e governamentais. Paralelamente foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, com análise exploratória qualitativa, por meio da verificação comparada e argumentativa do que dispõe o ordenamento jurídico na área orçamentária.

Os dados quantitativos, de caráter orçamentário, foram captados de fontes de dados abertos do governo federal, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do Portal da Transparência. Os dados foram tratados com base em metodologia estatística e matemática, de análise vertical e horizontal, de modo a determinar as variações percentuais no período.

O recorte temporal, que compreende o PPA 2016-2019, teve o propósito de manter a pesquisa atualizada, uma vez que a área orçamentária é dada a constantes mudanças normativas. Para análise de implicações judiciais sobre o orçamento, optou-se pela seleção de um caso escolhido de forma aleatória, sendo observado o início da execução no interregno do período supracitado para possibilitar a compreensão de como a decisão judicial com sentença condenatória em Obrigação de Fazer foi recepcionada e efetivada pela instituição, buscando identificar possíveis implicações para o planejamento orçamentário.

O IPHAN: A AUTARQUIA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Herdeiro do antigo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), criado por meio da Lei nº 378, de 1937, o Iphan é uma autarquia federal com sede em Brasília e capila-

ridade em toda a unidade federativa. Atualmente está vinculado ao Ministério do Turismo, conforme o Decreto nº 10.108, de 7 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019c). Para Dantas (2013, p. 229), “o atual Iphan é uma jovem autarquia”, cuja história é sustentada por um discurso construído com base na longa permanência de seus dirigentes. Ao longo da sua trajetória, a instituição que surgiu com natureza jurídica de órgão de execução (1937 a 1979), converteu-se em duas, sendo um órgão com poder de polícia e outro de natureza privada (1979 a 1990), até que, na década de 1990, foi quase extinta, passando um período de indefinição e reestruturação (1990 a 1994) para, enfim, a partir de 1994, passar à condição de autarquia.

Na condição de autarquia, a instituição caracteriza-se por dispor de poder de polícia, liberdade administrativa e orçamentária (nos limites definidos em lei), com vinculação a um órgão governamental, de forma que

[...] seus assuntos são assuntos próprios; [...] seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de “autonomia” financeira, tanto como administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 161).

Por assegurar o interesse público, as autarquias usufruem de imunidade a impostos, impenhorabilidade de bens e rendas, execução fiscal dos créditos, prescrição quinquenal das dívidas, presunção de legalidade dos atos administrativos, bens insusceptíveis de usucapião e prazos processuais ampliados (BANDEIRA DE MELLO, 2009).

No que se refere ao aspecto administrativo, o Iphan atua com base em resultados, guiado por ferramentas da metodologia Balance Scorecard (BSC) (ROSA; PASSADOR, 2016). O BSC é uma metodologia voltada para o desempenho organizacional, a qual pauta-se em uma relação de causa e efeito, onde a mensuração de resultados é realizada por indicadores, que se baseiam em quatro perspectivas: finanças (envolvendo aspectos financeiros); clientes (com foco na satisfação dos usuários dos serviços); processos internos; e aprendizagem/crescimento (KAPLAN; NORTON, 2019).

A incorporação da metodologia BSC, no Iphan, foi resultante do processo de criação da Gestão Estratégica, iniciada a partir de 2006, visando a vincular o planejamento à obtenção de resultados para melhoria do desempenho institucional. A Gestão Estratégica, segundo Rosa e Passador (2016), no entanto, não foi plenamente efetivada, dado que a autarquia não conseguiu internalizá-la, pois “[...] houve uma dificuldade de implementação da estratégia, causada pela falta de massa crítica em relação ao próprio conceito de planejamento estratégico. Havia um conteúdo rico, mas pouco conhecimento de como implantá-lo.” (ROSA; PASSADOR, 2016, p. 218).

Dos esforços de aperfeiçoamento, a autarquia promoveu significativas mudanças administrativas, com destaque para a estruturação de seu Mapa Estratégico. Revisado periodicamente, o documento abarca a missão institucional do Iphan, que, em contraste com seus primórdios, em que o foco de atuação dava-se de forma tática e operacional, passou a adotar uma perspectiva de cunho estratégico, se posicionando como promotora e coordenadora do sistema de preservação do patrimônio cultural, descentralizando sua atuação por meio do assessoramento e de parcerias com outras entidades e entes públicos (IPHAN, 2018).

ORÇAMENTO FEDERAL E A ESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO DO IPHAN (2016-2019)

O planejamento orçamentário do Iphan, como de toda instituição pública, está atrelado ao planejamento do governo federal, posto que os recursos são majoritariamente repassados pela União. Desse modo, conforme Abreu e Câmara (2015), à medida que o orçamento é um instrumento que faculta a estruturação das ações, a origem pública dos recursos o vincula às políticas governamentais, influenciando a administração pública.

A principal lei que estabelece o planejamento de médio prazo é o PPA. Elaborado no primeiro ano de governo, começa a ter vigência no segundo ano de mandato com duração de quatro anos, vigorando até o final do primeiro ano do próximo governo. Foi pensado com o intuito de permitir a permanência e a continuidade das políticas públicas e garantir previsibilidade ao gestor público quanto à disponibilidade de recursos para o estabelecimento das ações planejadas e para os projetos em execução.

No PPA de 2016-2019, instituído pela Lei 13.249/2016 (BRASIL, 2016a), o Iphan foi contemplado no Programa 2027 – “Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento”, do Ministério da Cultura (MinC). O programa não envolve especificamente a autarquia, pois contempla todas as unidades relacionadas à cultura, compondo, no todo, sete objetivos, dentre eles, o objetivo 0783 – “Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural”, cuja competência é, majoritariamente, de responsabilidade do Iphan. O objetivo 0783 divide-se em uma série de iniciativas alcançadas por meio da execução de Ações.

Denominado “Desenvolvimento, produtividade e inclusão social”, o PPA 2016-2019 propunha fortalecer o carácter estratégico por meio da avaliação das experiências do plano anterior e ênfase nos programas temáticos, segundo afirma Conti (2020). Embora o período que abrangeu o PPA tivesse enfrentado percalços políticos, com mudanças de governo, decorrente do afastamento da presidente em 2016 e da posse do vice-presidente, poucos reflexos imediatos se deram na continuidade dos programas e do planejamento orçamentário. Para Conti, “[...] a mudança de governo sem alteração no PPA indica a pouca relevância que se atribui a esse instrumento de planejamento governamental” (CONTI, 2020, p. 205).

O último ano de vigência do PPA (2019) marcou o início de um novo governo eleito e nova reestruturação ministerial, após significativas mudanças na estrutura política dos órgãos e instituições ligados à cultura nos anos anteriores. Com a extinção do MinC ao qual o Iphan estava vinculado, em 2016 o Ministério passou à condição de Secretaria Especial, com vinculação ao Ministério da Educação. Com a reconfiguração ministerial de 2019, a Secretaria vinculou-se ao Ministério da Cidadania. As mudanças não cessaram, e em novembro de 2019 a Secretaria foi transferida para o Ministério do Turismo por meio do Decreto nº 10.108/2019 (BRASIL, 2019c). Além das mudanças ministeriais, em 2016 foi editada a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016c), que instituiu o Novo Regime Fiscal estabelecendo limites anuais para o crescimento dos gastos para os próximos 20 anos, afetando diretamente a administração pública.

O planejamento programado no PPA resulta em uma série de ações que se estruturam no curto prazo por meio da LOA. Como instrumento de planejamento, a LOA deve conter previsão das receitas e fixação de despesas, permitindo a avaliação contínua do fluxo orçamentário e das ações com o respectivo acompanhamento dos dispêndios (BRASIL, 2019b). No processo de elaboração da LOA,

Com base nos referenciais monetários, os órgãos setoriais detalham, no SIOF, a abertura desses limites segundo a estrutura programática da despesa. Considerando a escassez de recursos, cada órgão setorial observará, no processo de alocação orçamentária, pela melhor distribuição, tendo em vista as prioridades e a qualidade do gasto (BRASIL, 2019b).

Por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop) são ofertados ao gestor, que compõe o órgão setorial, relatórios de avaliações e monitoramentos que auxiliam na inserção das propostas de Planos de Ação encaminhadas pelas Unidades Orçamentárias. As propostas dos Planos de Ação são realizadas por detalhamento orçamentário, tendo por base o limite imposto pela estrutura programática. Devem constar nas propostas as fontes de recurso e sua destinação, conforme o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2019b).

O Iphan possui dois sistemas de planejamentos que permitem a estruturação do planejamento do orçamento anual da autarquia, os quais atuam de forma paralela, não integrada, mas que são igualmente supridos de informações referentes aos Planos de Ação programados: o Sistema Integrado de Gestão do Iphan (Sig-Iphan) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). Enquanto o Sig-Iphan tem abrangência interna e permite o planejamento, gestão e controle institucional, o PGC engloba o planejamento de todas as Unidades Administrativas de Serviços Gerais (Uasg) do governo federal e se integra à plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), disponibilizada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. O PGC foi criado recentemente com o objetivo de unificar as contratações e promover, no longo prazo, maior controle, economia e ganho em eficiência nas contratações públicas.

A execução financeira realiza-se conforme os recursos são arrecadados. As despesas públicas obrigatórias de caráter continuado são as de maior impacto orçamentário, representando, após os anos 2000, cerca de 90% dos gastos primários (SANTA HELENA *et al.*, 2010). Nesse contexto, em que há carência de recursos, principalmente para investimento em despesas de capital, duas questões são percebidas por Lochagin (2012) como desafiadoras para o planejamento orçamentário: a atuação do Legislativo, que busca assegurar prerrogativas que lhe são próprias na matéria, como as emendas parlamentares, que adquiriram caráter impositivo com as emendas constitucionais nº 86/2015 e n.º 100/2019; e, de outro lado, o Executivo, focado na decisão política-financeira e na discricionariedade da execução dos gastos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), inseriu o princípio da responsabilidade fiscal no orçamento público. Para Lochagin (2012), a Lei aumentou a autonomia da função político-financeira ao estabelecer mecanismos para limitação de empenho e movimentação financeira, obrigando o contingenciamento de recursos para se atingir Metas Fiscais. Conforme Core (2006), a Lei também impôs mecanismos de controle permitindo o acompanhamento da previsão de receita e sua efetiva arrecadação.

Com base no contexto, segundo Lochagin (2012), para evitar os cortes frequentes, passou a ser comum uma previsão orçamentária realizada pelas unidades acima do que é, de fato, necessário, de modo a assegurar um mínimo de recursos. Desse modo, enquanto as unidades orçamentárias pressionam pela manutenção e a elevação de recursos para fazer frente aos planos de ação, a SOF realiza os cortes de verbas para assegurar o equilíbrio fiscal (LOCHAGIN, 2012). Assim, ao longo de toda execução orçamentária o conflito pela disputa por recursos se faz presente e exige uma constante negociação entre os atores envolvidos.

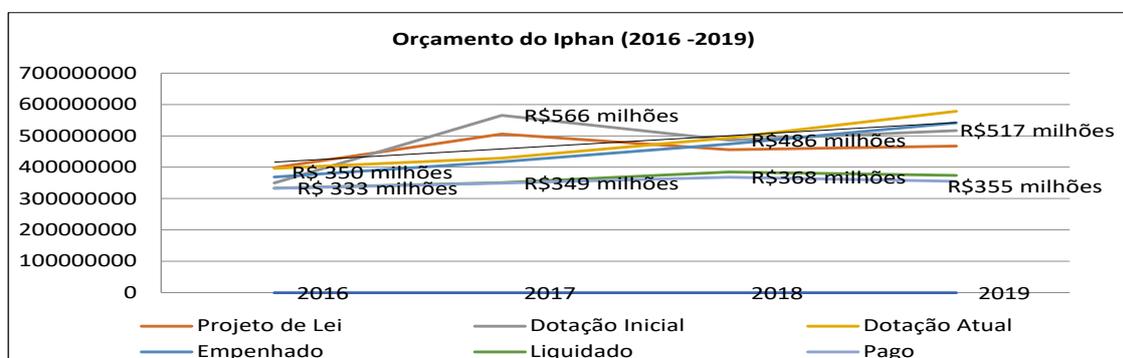
PLANEJAMENTO E CONTINGENCIAMENTO: IMPLICAÇÕES PARA O IPHAN

A partir de 2005 as dotações para o Iphan foram ampliadas de forma expressiva, mas a execução orçamentária não conseguia dar aproveitamento aos créditos autorizados. Com os esforços de efetivação do Planejamento Estratégico Institucional, houve avanços nos processos administrativos que resultaram em aprimoramento de procedimentos, como a antecipação dos empenhos para o início do exercício, que aumentaram o desempenho orçamentário. Posteriormente, o Programa Cidades Históricas (PAC-CH) concorreu para a melhoria das práticas internas. Da exigência da apresentação de projetos para o PAC-CH, a autarquia realizou um amplo diagnóstico da situação dos bens imóveis tombados nacionalmente, resultando na construção de uma matriz com 500 Planos de Ação, o que contribuiu para a estruturação do planejamento institucional de médio prazo.

O Gráfico 1 e a Tabela 1, a seguir, permitem acompanhar o fluxo orçamentário do Iphan no PPA 2016-2019 e observar as flutuações decorrentes da previsão do ingresso de receitas orçamentárias.

Como pode se observar no Gráfico 1, a linha em vermelho apresenta o projeto de lei com a proposta de dotação para a autarquia, e em cinza estão dispostos os créditos orçamentários após a aprovação da LOA. Da observação das duas linhas verifica-se uma oscilação nas autorizações, podendo gerar incertezas quanto à efetiva disponibilidade das receitas, o que pode resultar em impasses na execução dos Planos de Ação.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento do Iphan (2016-2019)



Dados orçamentários disponibilizados no Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publiva/orcamento-publico>. Acesso em: 30 maio 2021.

* Os valores apresentados no gráfico correspondem aos dados relativos às linhas da Dotação Atual e da linha pago. Valores nominais.

Fonte: Elaboração própria.

A linha em amarelo traz a dotação após a inclusão de créditos especiais e/ou cortes ao longo da programação orçamentária, e a linha em azul-escuro apresenta a execução orçamentária realizada pela instituição. Apesar de manter uma tendência de crescimento no período em questão, a autarquia não alcançou a totalidade dos créditos autorizados, evidenciando que ainda há espaço para melhoria de desempenho orçamentário. A linha em azul-claro apresenta a execução financeira, que se encontra abaixo da orçamentária, apontando para a manutenção da prática governamental de empurrar parte dos gastos para os anos seguintes. O avolumamento de Restos a Pagar cresceu de tal modo que, para alguns autores, corresponde a um orçamento paralelo.

O Gráfico 1 apresenta a flutuação do orçamento disponibilizado para a autarquia. Apesar do orçamento público se dar de forma incremental, ou seja, a soma do volume do ano anterior mais a inflação, a sua observação evidencia a constante oscilação dos créditos de um ano para o outro. Concorrem para as oscilações dos créditos orçamentários o volume de ingresso das receitas públicas, as quais são afetadas pela dinâmica da economia nacional. Em regra, os gastos com a área da cultura, da qual o Iphan participa, correspondem a 0,3% do PIB (IBGE, 2019).

A Tabela 1 apresenta o orçamento do Iphan e as variações percentuais de um ano para o outro. Os parágrafos seguintes buscam correlacionar os dados orçamentários no contexto econômico, segundo avaliação governamental dos relatórios de desempenho do PPA e os resultados apurados pelo Iphan, conforme os relatórios de gestão da autarquia ao longo do quadriênio.

Tabela 1 – Orçamento do Iphan (2016-2019)

Ano	PL	%	Dot. I	%	Dot. A	%	Emp.	%	Liq.	%	Pag.	%
2015	443		445		452		360		305		278	
2016	398	-10%	349	-21%	396	-12%	368	2%	333	9%	332	20%
2017	505	27,0%	565	62%	429	8%	417	13%	350	5%	348	5%
2018	455	-9,9%	486	-14%	493	15%	474	14%	384	10%	367	5%
2019	467	2,6%	516	6%	578	17%	541	14%	374	-3%	355	-3%

Dados do Siop. Disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 30 maio 2021.

* Os valores estão em milhões. Os percentuais referem-se à variação de um ano para outro. Valores nominais.

* Na descrição as abreviaturas correspondem: PL (Projeto de Lei); Dot. I (Dotação Inicial); Dot A (Dotação Atual); Em p (Em penha-do); Liq (Liquidação) e Pag (Pago).

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2017), o ano de 2016 foi marcado por recessão e desequilíbrio das contas do governo federal, fato que comprometeu as compras e os investimentos públicos. A redução na arrecadação impactou em uma queda dos créditos autorizados para o Iphan. Segundo informação do Relatório de Gestão do Iphan de 2016 (IPHAN, 2017), o desenvolvimento das atividades finalísticas foi afetado pela redução dos créditos, no entanto suprido pelos aportes do Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC-CH).

O ano de 2017 iniciou com o aquecimento da atividade econômica, resultando na elevação do PIB e na retomada das obras do Projeto Avançar e do Programa Aceleração do Crescimento (PAC), conforme informação do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016 – 2019, ano-base de 2017 (BRASIL, 2018).

Da expectativa do crescimento econômico, observaram-se incrementos na dotação orçamentária para a autarquia no Projeto de Lei de 27% em relação ao ano imediatamente anterior, conforme verifica-se na Tabela 1. Os valores ampliaram em 12% quando da aprovação

da LOA, representando um acréscimo de 62% em relação a 2016, alcançando a soma de R\$ 565 milhões. Ao longo da execução, no entanto, houve queda com o contingenciamento de 40% dos recursos (IPHAN, 2018). As reduções ocorreram devido a ajustes orçamentários, pois a retomada da economia não alcançou a projeção esperada, com lenta recuperação. Em razão das restrições orçamentárias, segundo Relatório de Gestão do Iphan, a autarquia necessitou realizar ajustes, obrigando-se a priorizar ações voltadas para situações emergenciais e judiciais (IPHAN, 2018). Além das limitações no orçamento, o relatório apontava para a redução no quadro de servidores e a falta de renovação dos recursos humanos como as causas que afetavam o desempenho das unidades.

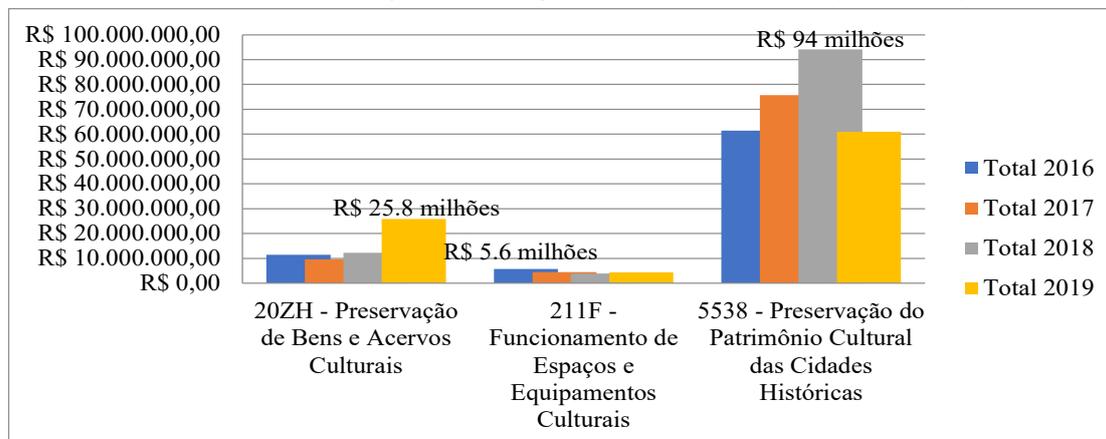
O Relatório de Gestão de 2017 apontou, ainda, a pressão exercida por atores externos, com cobranças quanto ao estabelecimento de ações de restauro e conservação de bens culturais, a exemplo do “Ministério Público (federal e estaduais), que vem pressionando sobremaneira a área de conservação do IPHAN, impetrando diversos inquéritos e ações civis públicas com vistas à realização de obras pelo IPHAN” (IPHAN, 2018, p. 35).

O ano de 2018 apresentou sinais de recuperação da economia nacional, conforme o Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2019a), o que não refletiu em aumento de arrecadação. Consoante o Relatório de Gestão do Iphan de 2018, a autarquia priorizou, no período, a execução de ações emergenciais e judiciais (IPHAN, 2019). O problema decorrente da escassez de recursos humanos mantinha-se repercutindo diretamente na capacidade de execução financeira da instituição; “Dos 657 (seiscentos e cinquenta e sete) servidores ativos, 181 (cento e oitenta e um) estavam em abono de permanência (29,28% dos servidores), isto é, aptos a se aposentarem.” (IPHAN, 2019, p. 83).

Conforme o Relatório PPA 2016-2019 (BRASIL, 2020), em 2019 a economia apresentava sinais de melhora contínua, embora se mantivessem os registros de queda na arrecadação, o que impunha a necessidade de ajustes orçamentários pelo governo federal para alcance do equilíbrio fiscal, impactando na capacidade de investimento governamental. Na Tabela 1 observa-se que a dotação, referente à coluna Projeto de Lei, foi ampliada em 2,6% em relação a 2018. O incremento na dotação após a aprovação da LOA chegou a alcançar R\$ 578 milhões, no entanto a execução orçamentária e financeira registrou queda.

No que diz respeito, especificamente, às despesas discricionárias relacionadas às atividades finalísticas, segundo dados obtidos por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, Ofício nº 605/2020/DPA-IPHAN, a efetivação dos Planos de Ação decorrem da observação de normas legais e procedimentos internos. O planejamento das ações considera o atendimento da realização de Projeto Básico ou Termo de Referência e o alinhamento com o Plano Estratégico da autarquia. A execução dos planos de ação segue critérios predefinidos, tendo por prioridade os que compõem o PAC, pois a fonte de recurso é diversa da orçamentária; aqueles contemplados no planejamento orçamentário institucional; os que envolvem parcerias sem necessidade de aporte de recursos orçamentários pela autarquia; as ações emergenciais; as de continuidade; e as ações judiciais de força executória.

Gráfico 2 – Recursos para Preservação do Patrimônio Cultural (2016-2019)



Dados do Siop. Disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 30 maio 2021. Valores nominais.

* O gráfico apresenta, de forma ilustrativa, a soma dos recursos orçamentários aplicados em ações finalísticas no período correspondente ao PPA 2016-2019.

Fonte: Elaboração própria.

O Programa 2027 abarca as ações discricionárias relacionadas às atividades finalísticas, dividindo-se em linhas específicas de ações. O Iphan atua em três: 20ZH (Preservação de Bens e Acervos Culturais); 5.538 (Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais), e 211F (Preservação Cultural das Cidades Históricas), as quais estão representadas no Gráfico 2.

Ao longo de todo o período correspondente ao Plano Plurianual de 2016-2019, foram alocados R\$ 369 milhões nas ações voltadas à preservação do patrimônio cultural. Deste volume, 79% foram direcionados para a ação 5.538, 16% para a 20ZH e 5% para a 211F.

Ao analisar os recursos com base nas dimensões físicas e financeiras, confrontados com as informações disponibilizadas nos Relatórios Anuais de Gestão do Iphan nos períodos de 2016 a 2019, tem-se uma melhor compreensão sobre a alocação dos recursos e resultados alcançados pela autarquia.

As metas estabelecidas para a ação 20ZH, em 2016, foram redimensionadas para baixo, sobretudo em razão da falta de pessoal, correspondendo à conservação de 69 bens, sendo 17 referentes ao patrimônio material e 52 acervos pertencentes ao patrimônio imaterial. As ações atenderam, sobretudo, demandas emergenciais. Em 2017 a meta de conservação foi readequada para 1.933, embora superada com ações em conservação em 3.387 bens. Com o contingenciamento de 40% dos recursos, a instituição optou pela redução qualitativa dos projetos. As ações foram concentradas na execução de projetos no território nacional (66,9%) com destaque para o Nordeste (28,5%), conforme dados disponibilizados no Siop. O Estado do Maranhão e de Sergipe foram beneficiados com R\$ 7 milhões.

Em 2018 os recursos autorizados para a ação 20ZH aumentaram em 27,5% com a realização de 3.119 conservações em bens culturais, sendo 71,5% empregados nacionalmente, destacando a destinação de 13,8% para a Região Sudeste. Em 2019 a ação recebeu acréscimos de 112,2% em relação ao ano anterior. O aumento das dotações foi acompanhado de uma melhoria no desempenho da execução orçamentária e financeira, associada ao reforço de pessoal, com ingressos de servidores por concurso público, e com a intensificação do controle

sobre os recursos, com foco na otimização da execução de atividades emergenciais e sentenças judiciais com obrigação executória, conforme apresentado em Relatório de Gestão de 2019 (IPHAN, 2020).

Na ação 211F o indicador de meta concentrou-se na totalidade de atendimento ao público realizado nos espaços culturais de responsabilidade do Iphan. Em 2016 foram realizados 147.900 atendimentos ao público, bem abaixo da meta, de 530 mil. Em 2017 foram 147 mil atendimentos, com a redução de 22% dos recursos quando comparado ao disponibilizado no anterior. No ano seguinte registrou-se queda nos atendimentos e nas dotações. Com o acréscimo de 12,38% em créditos autorizados, a autarquia registrou 411.566 visitas. Os recursos aplicados nessa ação visam a intervenções de pequeno porte, ligadas à manutenção dos espaços.

Com relação à ação 5.538, foi estabelecido, em 2013, um cronograma com a meta de realização de 501 projetos a serem feitos no decorrer de vigência do PAC-CH, ao qual a ação originalmente se vincula. Até 2016 65 obras foram finalizadas, 64 ações estavam em processo licitatório e outras 269 em fase preparatória para a licitação.

Os resultados da ação 5.538, em 2016, contabilizavam 42 projetos; em 2017 foram finalizados 39; e em 2018 outros 26. No ano de 2017 os recursos orçados em R\$ 250 milhões foram contingenciados. Desse total, a autarquia recebeu R\$ 118 milhões, ou seja, 47,2% do programado, afetando o alcance das metas. Em 2018 a execução orçamentária foi de 99,99%, entretanto a financeira ficou baixa, em 39,7%. As constantes modificações na dotação orçamentária são apresentadas como principal motivo para atrasos nas ações de preservação. Outros fatores apontados no relatório são: insuficiência na obtenção de licença ambiental, desastres naturais, burocracias, recursos insuficientes e intervenções estruturais emergenciais.

Segundo o Relatório de Gestão de 2018, o alcance de metas seria exitoso se não fosse os problemas que a instituição enfrentava: “Soma-se ao quadro relacionado aos recursos humanos o baixo investimento de recursos orçamentários na instrução de processos de reconhecimento, consequência do baixo orçamento destinado às ações finalísticas do IPHAN nos últimos anos” (IPHAN, 2019, p. 60). A escassez de pessoal foi considerada um dos principais gargalos para a realização das demandas da autarquia, comprometendo as funções essenciais.

Embora a autarquia tenha atingido quase a totalidade das metas que se propunha para o período, a instituição aponta entraves que afetam o desempenho, destacando as restrições orçamentárias e financeiras relacionadas às paralisações e atrasos nas obras, as falhas no processo de comunicação no âmbito das equipes e dos projetos, e as incorreções nos processos de planejamento como as principais dificuldades a serem superadas.

SOBRE A MOTIVAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS ENVOLVENDO O IPHAN E AS IMPLICAÇÕES DAS AÇÕES EXECUTÓRIAS DE OBRIGAÇÃO DE FAZER: O CASO DA CASA GRANDE E CAPELA DA ANTIGA FAZENDA DE SÃO BENTO

O tombamento de um imóvel pelo Estado enseja uma intervenção sobre a propriedade particular, implicando em deveres ao proprietário. A conservação do bem tombado é obrigação do proprietário, entretanto, se o particular não dispuser de recursos financeiros, deve comunicar ao Iphan para que, em benefício da sociedade, a intervenção no bem se faça às expensas do poder público.

Art. 19. O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.

§ 1º Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa (BRASIL, 1937).

Com a promulgação da Constituição de 1988 ampliou-se a eficácia da norma disposta no Decreto 25/1937, reforçando o compromisso com a preservação que deve ser assumido pelos entes e com atribuição de poderes para que o Ministério Público Federal atuasse na tutela do patrimônio cultural. Para tanto, o artigo 129, da Constituição de 1988, prevê o instrumento jurídico da ação civil pública como um dos meios a ser acionado para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, incluindo a defesa do patrimônio cultural. Dentre as principais demandas quanto à preservação do patrimônio cultural, destacam-se as reformas e obras de conservação e restauro.

Desse modo, sem a realização de uma revisão no Decreto-Lei, a normativa concorreu para um crescimento nas demandas judiciais, em especial as relacionadas a bens tombados de particulares. Dutra (2018) apresenta inquietação perante o potencial de crescimento das ações judiciais. Sem uma solução para a questão, alerta que “não haverá verba suficiente para que o Estado dê conta da preservação de todos os imóveis” (DUTRA, 2018, p. 140), principalmente considerando que a maior parte dos tombamentos são em bens públicos, e a responsabilidade pela conservação é do Estado.

Para Alvarenga (2018), a carência de recursos e os contingenciamentos não só possuem o potencial de limitar a capacidade de atuação da autarquia, como também acaba por fomentar a participação do Judiciário em decisões judiciais de ações executórias resultantes em Obrigações de Fazer, que impõem escolhas alheias ao planejamento elaborado pela instituição. Para Alvarenga (2018), a

incapacidade orçamentária imobiliza o Estado dificultando que os seus órgãos públicos destinados especificamente para a preservação do patrimônio cultural cumpram com o seu papel, abrindo espaço, assim, para que outros agentes, públicos ou privados, intervenham nas políticas de preservação através do Poder Judiciário.

O planejamento orçamentário da instituição é duplamente afetado, e as políticas públicas que, a princípio, deveriam estar refletidas por meio da discricionariedade das ações, são, em parte, apropriadas pelo Judiciário (ALVARENGA, 2018). Para Pereira (2015), em artigo no qual avalia três casos envolvendo a justiça no Centro Histórico de São Luiz, o resultado das ações judiciais são respostas rápidas, entretanto com baixo grau de efetividade, destacando que a “[...] banalização da judicialização só mascara o problema e delega a responsabilidade a quem não detém *expertise* para dar respostas convincentes” (PEREIRA, 2015, p. 253).

O impacto do Judiciário sobre o planejamento administrativo e orçamentário da autarquia pode ser observado no caso relativo à ação civil pública, instruída em 2002, envolvendo a Casa Grande e a Capela da Antiga Fazenda São Bento, localizadas no município de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro. De autoria do Ministério Público, a ação civil exigia o restauro dos

bens imóveis pelo Iphan e pela proprietária, a Mitra Diocesana de Duque de Caxias, sob a acusação de que o Iphan não cumpriu sua competência constitucional de fiscalizar o bem. A Capela havia sido restaurada, em 1986, pela Fundação Roberto Marinho e, no período em que foi realizada a propositura da ação civil pública, havia um contrato celebrado entre o Iphan/RJ e a empresa Sotav Engenharia para intervenções no imóvel: “[...] em 2002 o IPHAN iniciou obras de emergência no local, durante as quais ruiu o telhado do trecho sobre o refeitório.” (IPHAN, 2011, p. 20).

A Procuradoria Federal apresentou defesa sob uma perspectiva orçamentária, demonstrando as limitações de recursos e a inviabilidade de o Iphan intervir, conforme propunha a ação judicial, dado que a restauração há época foi avaliada em quase R\$ 3 milhões, uma cifra que correspondia a 15% dos recursos recebidos pela Superintendência do Rio de Janeiro em 1999, conforme argumentação da defesa do Iphan contida no processo judicial. Apesar do esforço da Procuradoria em demonstrar as limitações orçamentárias, a juíza federal da 5ª Vara de São João do Meriti, em 17 de novembro de 2003, condenou a autarquia:

Condeno o IPHAN a desenvolver projeto de recuperação do patrimônio ainda não recuperado, dentro do prazo de 120 dias [...] Condeno a UNIÃO FEDERAL a liberar os recursos financeiros que se façam necessários ao custeio do projeto elaborado e sob responsabilidade do IPHAN, dentro do prazo de seis meses [...] Quanto ao pedido de danos morais, condeno o IPHAN ao pagamento dos mesmos no valor requerido na exordial, qual seja, R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a ser revertido ao fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85 (IPHAN, 2016, p. 37).

O Iphan foi condenado à execução de Obrigação de Fazer, e a União sentenciada a ceder os recursos necessários para a realização da obra. O processo judicial teve os recursos da defesa rejeitados até sua efetiva conclusão, com ratificação da sentença condenatória transitada em julgado no dia 15 de outubro de 2010. Conforme explicitado na defesa, a obtenção de recursos orçamentários precisava atender às exigências do artigo 167 da Constituição de 1988, de forma que a mera imposição judicial não seria suficiente para a reserva do montante previsto para a restauração do imóvel.

Destarte, levantar recursos necessários para cumprir a sentença judicial envolvendo a Casa Grande e a Capela da Antiga Fazenda São Bento, movimentou o Iphan sede, a Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro e o Ministério da Cultura (MinC) durante os quase sete anos seguintes. Apesar de constar na sentença a obrigatoriedade de a União disponibilizar os recursos, as trocas de correspondências evidenciam a negativa governamental e uma pressão dos atores envolvidos (União, Ministério Público, município e particulares) sobre a autarquia para a instituição da Obrigação de Fazer. De acordo com dados do processo, foram realizadas inúmeras solicitações requisitando recursos ao órgão central e a reiterada inclusão da demanda judicial em Planos de Ação, inseridos no Sig-Iphan. O processo também registra o esforço da instituição em levar recursos por meio da articulação com outras instituições e Fundos Públicos para viabilizar a Obrigação de Fazer.

Os créditos, enfim, foram obtidos por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC), como se pode depreender do comunicado da Informação nº 125/2016/CONJUR/CGU/AGU remetida ao Iphan em 13 de outubro de 2016, em que “a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração informa a aprovação por parte da Comissão do Fundo Nacional da Cultura da liberação de recursos oriundos do Fundo para execução de obras de conservação e restauro”,

exigindo Termo de Execução Descentralizada para que a autarquia consiga efetivar a liberação dos recursos. Apesar da liberação dos recursos, ainda deveria ser cumprida a formalidade de aprovação de Plano de Ação no Sig-Iphan para dar início ao cumprimento da sentença em 2017. Sem o concorde ao longo do ano para início da execução do Plano de Ação, entretanto, houve nova manifestação do Ministério Público, em janeiro de 2018, em que o órgão exigia audiência com o Iphan e um cronograma de execução, “sob pena de bloqueio e sequestro do montante necessário às obras (R\$ 3.800.000,00)” (IPHAN, 2016).

Em 2018 a obra foi iniciada. Em 2020, no entanto, após constatados problemas de execução, o contrato foi rescindido e os valores depositados na conta da empresa foram devolvidos. Com a recusa das condições propostas pela segunda empresa vencedora do certame, o Iphan foi obrigado a realizar a reabertura de processo licitatório, o qual ficou previsto para acontecer em meados de 2021.

A dificuldade para levantar os recursos necessários pode ser observada ao longo do processo. Os entraves burocráticos, administrativos e orçamentários no cumprimento da decisão judicial, evidenciados no processo, fomentam um círculo vicioso de revisita ao processo acionado pelo Ministério Público, seguido de tentativas de solução pela autarquia sem resultados efetivos, até ser esquecido. Alheio às burocracias do processo, o bem cultural vai sucumbindo ao tempo, que, implacável, amplia a deterioração e eleva os custos do restauro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PLANEJAMENTO DO IPHAN EM QUESTÃO

O levantamento de dados administrativos e orçamentários com foco na gestão do patrimônio cultural é um desafio para a pesquisa. O orçamento público apresenta uma previsão de receitas e a fixação de despesas, mas não apresenta os custos das despesas de forma detalhada. Em razão dessa especificidade, o acesso aos dados orçamentários e financeiros não permite esmiuçar o gasto público aplicado em preservação do patrimônio cultural de forma aprofundada. O que se tem é uma percepção global das receitas e despesas e do fluxo financeiro por meio do acompanhamento do ciclo orçamentário.

As ações finalísticas contempladas no planejamento orçamentário da autarquia foram estruturadas em consonância com os objetivos estratégicos do Iphan definidos no Planejamento Estratégico 2017-2019, assim como está em sintonia com o Programa do PPA 2016-2019. As ações estão alicerçadas em indicadores físicos e financeiros de forma que é possível mensurar os resultados alcançados no período analisado.

Os contingenciamentos geram incertezas quanto à disponibilização de recursos e afetam o planejamento da instituição que precisa se readequar às restrições impostas, realinhando suas ações para aquelas de menor impacto financeiro, pulverizando os recursos para alcançar o maior número de bens protegidos.

Constatou-se que a autarquia tem dificuldade de programar suas ações para o médio e longo prazos, visto que recorrentemente atua com base na priorização das ações emergenciais em detrimento do planejado, conforme destacado na totalidade dos relatórios de gestão analisados. O orçamento para a área finalística é percebido pela instituição como insuficiente, impactado pelos cortes orçamentários, por insuficiências na obtenção de licenças ambientais, pelos desastres naturais, pela burocracia, pela carência de recursos humanos, pelas intervenções estruturais emergenciais e pelas decorrentes das ações judiciais de força executória.

As ações judiciais, resultantes em Obrigações de Fazer, pressionam a instituição a buscar fontes de recursos para além das orçamentárias autorizadas para a autarquia, exigindo dos servidores a articulação com instituições públicas, entidades e entes federativos. O Fundo Nacional de Cultura, no caso da Casa Grande e da Capela de São Bento, foi a solução encontrada pela instituição. É preciso ponderar, no entanto, que o tempo de resposta é moroso, pois decorreram anos para que a Obrigação de Fazer fosse instituída, o que não significou a efetivação do cumprimento da decisão judicial.

Se, por um lado, as ações judiciais contribuem para a preservação e impulsionam a instituição a buscar outras fontes de ingresso de recursos não previstos no orçamento, por outro impactam no planejamento e nas rotinas administrativas, pois há uma mobilização em atender à demanda, encontrando entraves na burocracia inerentes aos ditames do ordenamento do sistema orçamentário e das fragilidades administrativas da instituição.

O estudo do tema contribui para o entendimento do gasto público quando associado às instituições públicas. É corriqueira a atribuição de baixa eficiência ao serviço público, mas poucos são os estudos que exploram as causas que geram a ineficiência ou quais são os gargalos que devem ser sanados para o aprimoramento da gestão pública, principalmente relacionado à oferta de créditos orçamentários. Nesse sentido, dentre as muitas questões sem respostas, ficam alguns questionamentos para futuras pesquisas: De que forma o orçamento afeta a qualidade do serviço público? Qual a relação entre orçamento e o desempenho das instituições públicas? Como o poder público define os mínimos ideais em recursos físicos, estruturais e orçamentários para uma atuação eficiente? As respostas para as questões têm o potencial de contribuir para aprimoramentos no planejamento administrativo, na melhoria dos processos internos e na qualidade dos serviços.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.
- ALVARENGA, Daniel Levy de. A judicialização das políticas públicas de preservação do patrimônio material tombado. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 14., 2018. Porto Alegre. *Anais Eletrônicos on-line* [...]. Porto Alegre: ANPUH-RS, 2018. Disponível em: <http://www.eeh2018.anpuh-rs.org.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 25*, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 1937.
- BRASIL. *Lei complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 nov. 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em: 23 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *PPA 2016-2019: relatório anual de avaliação, ano-base 2018*. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/ppa-2018-relatorio-de-avaliacao-1.pdf>. Acesso: mar. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *PPA 2016-2019: relatório anual de avaliação, ano-base 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/relatorio-de-avaliacao-do-ppa-2019-sumario-executivo.pdf>. Acesso: 23 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PPA 2016-2019: relatório anual de avaliação, ano-base 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2016-2019/170719_ppa_sumario-executivo.pdf. Acesso: mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PPA 2016-2019: relatório anual de avaliação, ano-base 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2016-2019/avaliacao_ppa_2017_sumario.pdf. Acesso: mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016-2019. *Anexo I*. Brasília: Governo Federal, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/autografos/02-anexo1.pdf. Acesso: 23 jun. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95*, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico do Orçamento 2019*. Brasília, 2019b.

BRASIL. *Decreto nº 10.108*, de 7 de novembro de 2019. Anexo ao Decreto nº 9660, de 1º de janeiro, que dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/778714385/decreto-10108-19>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CADEIRA EACH-USP. *Desafios de boas práticas na gestão pública municipal*. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. YouTube, 2017, 41min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UYcljs03FBQ&t=158s>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: Enap, 2006.

DANTAS, Fabiana S. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): um estudo de caso em direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 264, p. 223-243, set. 2013.

DUTRA, Lúcia Sampaio Alho. *Obrigação de manutenção do bem tombado diante da hipossuficiência do proprietário*. 238 f. Dissertação (Mestrado) – Preservação do Patrimônio Cultural, Centro Cultural Lúcio Costa, IPHAN, Rio de Janeiro, 2018. Orientadora: Sonia Rabello de Castro.

ERTHAL, Thiago Serpa. A judicialização da política patrimonial no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica OABRJ*, v. 30, p. 1-14, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tabelas 2007-2018: gastos da administração pública*. In: SISTEMA DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS – SIIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html?=&t=resultados>. Acesso em: jun. 2021.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Coordenação de Planejamento e Projetos. *Relatório de Gestão do Exercício de 2018*. Brasília: MinC/Ipahan, 2019. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/942>. Acesso em: 22 mar. 2022.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Coordenação de Planejamento e Projetos. *Relatório de Gestão do exercício de 2019*. Brasília: MinC/Ipahan, 2020. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/942>. Acesso em: 22 mar. 2022.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Coordenação de Planejamento e Projetos. *Relatório de gestão do exercício de 2016*. Brasília: MinC/Ipahan, 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/942>. Acesso em: 22 mar. 2022.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Coordenação de Planejamento e Projetos. *Relatório de gestão do exercício de 2017*. Brasília: MinC/Ipahan, 2018. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/942>. Acesso em: 22 mar. 2022.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. *Projeto de arquitetura e restauração da capela e casa grande São Bento*. Processo 01500.003012/2011-89. Rio de Janeiro, 2011.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Rio de Janeiro. *Conservação no imóvel tombado Casa Grande e Capela de São Bento* (Processo digitalizado). Processo 01133.000013/2016-10. Rio de Janeiro, 2016. V. 1. Parte 1.

JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (2 Região). 5ª Vara de São João do Meriti. *Obrigação de fazer em realizar obras de conservação no imóvel tombado denominado “Casa Grande da Fazenda São Bento”*. NUP 0003249-26.2001.4.02.5110. Rio de Janeiro: Ministério Público; Mitra Diocesana; Iphan. 2001.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

LOCHAGIN, G. L. *A flexibilização da execução orçamentária*. 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Direito Econômico-Financeiro, Faculdade de Direito, São Paulo, 2012. Orientador: José Mauricio Conti.

MILHOMEN, Ana Karina de Oliveira. A teoria da escolha pública e a dívida pública federal: uma análise histórica do endividamento brasileiro na nova república. *Revista TCEMG*, Belo Horizonte, v. 37, n. 1, p. 12-27, jan./jun. 2019.

PEREIRA, Paulo Fernando S. As pedras e os azulejos que se acertem com a justiça. *Revista de Direito Urbanístico Cidade e Alteridade*. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 240-260, jul./dez. 2015.

ROSA, Lillian Rodrigues de Oliveira; PASSADOR, João Luiz. Estudo da implantação do Balance Scorecard (BSC) no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan. *Revista Museologia e Patrimônio*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 212-226, 2016.

SANTA HELENA, E. Z.; GREGGIANIN, E.; PEREIRA FILHO, F. L.; SANTOS, M. P. de Q. L.; BATISTA JR, S. R.; GONTIJO, V. *Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0