



Ministério da Educação  
**Universidade Tecnológica Federal do  
Paraná** Diretoria de Pesquisa e Pós-  
Graduação Especialização em Gestão  
Pública Municipal



---

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DAIANE APARECIDA PEREIRA FLOR DE SOUZA

**ORÇAMENTO PÚBLICO: Principais problemas enfrentados pelos  
gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2018

DAIANE APARECIDA PEREIRA FLOR DE SOUZA

**ORÇAMENTO PÚBLICO: Principais problemas enfrentados pelos  
gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo.**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Profa. Dra. Luci Inês Bassetto.

CURITIBA

2018



Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Especialização em Gestão Pública Municipal



### **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ORÇAMENTO PÚBLICO:** Principais problemas enfrentados pelos gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo.

Por

**DAIANE APARECIDA PEREIRA FLOR DE SOUZA**

Monografia apresentada às 11:00, do dia 28 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

---

Luci Ines Bassetto  
UTFPR - Curitiba  
(orientador)

---

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza  
UTFPR - Curitiba

---

ANA PAULA MYSZCZUK  
UTFPR - Curitiba

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por me dar forças para conseguir realizar todos os meus objetivos e sonhos.

À minha família, a todos os meus amigos que me ajudaram em todos os momentos e em especial ao meu esposo Leandro pelo incentivo e apoio.

À Professora Dra. Luci Inês Bassetto pelo auxílio ao desenvolvimento desta pesquisa.

À Tutora Presencial do Curso Solange e a Tutora à Distância Tatiana, pela dedicação e empenho sempre dispensados para o bom desenvolvimento das atividades.

Aos professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, a coordenadora Maria Lucia pelo ótimo trabalho realizado nesse curso.

Enfim, sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

## RESUMO

SOUZA, Daiane. Orçamento Público: Principais problemas enfrentados pelos gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo. 2018. 60f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

Considerando que o Orçamento Público é um instrumento de gestão de maior relevância em todas as esferas de governo, visto que ele tem como finalidade gerenciar e controlar as receitas e as despesas anuais de um órgão público, buscando sempre atender as necessidades da comunidade em geral, esta monografia direcionou seus estudos na identificação dos principais problemas enfrentados pelos gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo em relação a elaboração e efetivação do Orçamento Público Municipal. Para tanto, apresentou uma pesquisa com uma abordagem teórico-conceitual sobre a história do Orçamento Público no Brasil, posteriormente descreveu sobre o Orçamento Público nos municípios, sobre os conceitos do ciclo orçamentário e suas características e por fim apresentou a composição do Orçamento Público Municipal. Identificou como resultados os principais problemas encontrados: falta de qualificação do gestor público e dos servidores que desempenham funções estratégicas, ineficiência da arrecadação dos tributos municipais próprios, falta de planejamento e a falta de participação popular nas decisões e acompanhamento do Orçamento Público Municipal.

**Palavras-chave:** Orçamento Público, Pequenos Municípios e Estado de São Paulo.

## ABSTRACT

SOUZA, Daiane. Orçamento Público: Principais Problemas enfrentados pelos gestores municipais dos pequenos municípios do Estado de São Paulo. 2018. 60f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

Considering that the Public Budget is a management tool of greater relevance in all spheres of government, since it is intended to manage and control the annual revenues and expenditures of a public body, always seeking to meet the needs of the community in general, this monograph directed its studies in the identification of the main problems faced by the municipal managers of the small municipalities of the State of São Paulo in relation to the elaboration and execution of the Municipal Public Budget. In order to do so, it presented a research with a theoretical-conceptual approach on the history of the Public Budget in Brazil, later described on the Public Budget in the municipalities, on the concepts of the budget cycle and its characteristics and finally presented the composition of the Municipal Public Budget. The main problems encountered were: lack of qualification of the public manager and of the employees who perform strategic functions, inefficiency of the collection of own municipal taxes, lack of planning and lack of popular participation in the decisions and monitoring of the Municipal Public Budget.

**Keywords:** Public Budget, Small Municipalities and State of São Paulo.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMF – Anexo de Metas Fiscais  
AMM- Associação Mineira dos Municípios  
CF – Constituição Federal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITBI – Imposto de Transmissões de Bens e Imóveis  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
PPA - Plano Plurianual  
SEAD – Sistema Estadual de Análise De Dado

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
1.1 PROBLEMA.....	10
1.2 JUSTIFICATIVA.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	11
1.2.1 Objetivo Geral.....	11
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>12</b>
2.1 HISTÓRIA DO ORÇAMENTO NO BRASIL .....	12
2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS. ....	19
2.3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO OU CLICO ORÇAMENTÁRIO.....	22
2.3.1 Plano Plurianual – PPA .....	24
2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	26
2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA .....	28
2.4 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL. ....	29
2.4.1 Receitas.....	30
2.4.2 Despesas .....	31
2.5 EFETIVAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL.....	32
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>34</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	34
3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	34
<b>4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>35</b>
4.1 FALTA DE QUALIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E SERVIDORES. ....	37
4.2 ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS .....	39
4.3 FALTA DO PLANEJAMENTO. ....	44
4.4 FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	45
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As demandas da sociedade, cada vez mais crescentes, são influenciadas pelas transformações sociais, econômicas e tecnológicas. Para o desenvolvimento de suas atividades visando atingir as necessidades da população, o Estado, necessita estar preparado para enfrentar os desafios e atingir esses objetivos.

O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental e constitui um assunto de grande relevância para a administração pública seja ela em qualquer esfera de poder (federal, estadual e municipal). Através deste instrumento, os governantes podem se organizar de forma atender todas essas demandas da melhor forma possível.

Dessa forma, este trabalho focou seus estudos em temas relacionados ao conceito de orçamento público e suas características, perfazendo todo um levantamento teórico sobre o tema em questão, que possam garantir a produção de conhecimento ligado ao tema, visando ainda identificar dentro deste conceito os principais problemas enfrentados pelos gestores municipais perante a realidade dos municípios de pequeno porte na elaboração do orçamento público.

Além da introdução composta basicamente pelo problema de pesquisa, justificativa e objetivos, a estrutura deste trabalho foi subdividido em mais quatro capítulos a seguir.

No segundo capítulo estão contidos o referencial teórico, com fundamentação do estudo desenvolvido, o qual abordou os seguintes conteúdos: História do Orçamento Público no Brasil, conceito sobre o Orçamento Público no Município, uma breve descrição sobre o processo orçamentário e seus instrumentos legais. E por fim a descrição da composição do Orçamento Público Municipal.

No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos, o detalhamento da classificação da pesquisa, o objeto do estudo, o procedimento de coleta de dados e da análise dos dados e a visão gráfica do atendimento aos objetivos propostos.

No quarto capítulo estão descritas a análise e as discussões dos resultados apurados, a constatação da problemática enfrentada pelos gestores dos municípios de pequeno porte no estado de São Paulo em relação ao orçamento público.

Por fim, nas considerações finais foram apontados os principais desafios encontrados na análise dessa realidade e apontado as possíveis soluções no enfrentamento desses problemas.

## 1.1. PROBLEMA

Múltiplas são as dificuldades que enfrentam os municípios de pequeno porte em relação ao Orçamento Público, uma vez que são extremamente complexas as pautas legais que devem ser cumpridas. Os desafios consistem no entendimento entre as diversas necessidades, compreendidas basicamente, com a prestação de funções e serviços públicos versus o apertado orçamento dos municípios, sem desconsiderar ainda, as normas jurídicas e com o objetivo único de atender, com eficiência, o bem-estar da população. (MACEDO, 2009).

A problemática da pesquisa se concentrou em identificar: Quais os principais problemas que os gestores municipais dos municípios de pequeno porte do Estado de São Paulo enfrentam na elaboração e efetivação do Orçamento Público de forma a atender a real demanda da sociedade?

## 1.2. JUSTIFICATIVA

O setor público brasileiro é organizado através de três esferas de governo, a União, os Estados e Distrito Federal, e os Municípios, sendo eles todos autônomos, com direitos e deveres estabelecidos através da CF/88.

As administrações públicas municipais apresentam notoriedade nessa estrutura e são vistas como o caminho que melhor podem atender às demandas da população, pois estão mais próximas de seus problemas e, teoricamente, de suas soluções.

No âmbito da sua competência e no exercício da sua autonomia política, administrativa e financeira, a Administração pública municipal busca meios para atender às demandas sociais. E, é através da elaboração do orçamento público que essas demandas podem ser organizadas e realizadas de acordo com suas prioridades.

O orçamento público é a base para uma gestão eficiente dos recursos públicos, sendo uma ferramenta extremamente importante para a administração pública, pois é nas leis orçamentárias que se autoriza a arrecadação de recursos e a realização de despesas pelo poder público, neste sentido Abrantes e Ferreira (2010, p.68), discorrem que:

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta.

Discorrer sobre Orçamento Público é um desafio complexo, tendo em vista que as definições técnicas e legais são imensas, o que pode gerar obstáculos à participação direta.

Dessa forma, a relevância da pesquisa se dá pela importância da elaboração quociente do orçamento público municipal e principalmente quanto aos problemas que os gestores públicos municipais precisam enfrentar nos municípios de pequeno porte no Estado de São Paulo quando a questão é Orçamento Público.

### 1.3. OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

O presente estudo visa identificar os principais problemas que os gestores municipais de pequenos municípios do Estado de São Paulo enfrentam em relação a elaboração e efetivação do Orçamento Público.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) apresentar o conceito teórico de Orçamento Público e seus processos;
- b) caracterizar as mudanças na implantação do orçamento público no Brasil a partir dos marcos legais.
- c) explicar sobre o Orçamento Público Municipal e sua composição.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 HISTÓRIA DO ORÇAMENTO NO BRASIL

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento governamental, do qual constam todas as despesas da administração pública para um determinado ano. Neste documento o governo reúne todas as receitas arrecadadas, e determina o que de fato vai ser feito com esse recurso. O que será destinado para cada área, como saúde, educação, cultura, investimentos, entre outros. É no orçamento que estão descritos todos os recursos arrecadados e onde eles serão gastos. (BRASIL, 2015).

Como consequência da transformação natural das formas de apresentação e fundamentação dos gastos públicos e do aumento de importância de sua aplicação como instrumento de política fiscal do governo na estabilização e regulação dos níveis de atividade econômica, o orçamento público passou a ser empregado como um mecanismo rebuscado que incorporava ferramentas de planejamento das ações governamentais. (RIZZOTTI, 1999).

Para Burkhead (1971), o orçamento público representa um dos principais dispositivos que pode ser utilizado para o planejamento e controle da utilização de recursos públicos, visto que se bem empregado, atenderiam ao interesse da população.

De acordo com Moreira Neto (2008, p.128):

Orçamento Público pode ser considerado a busca pelo planejamento e programação dos gastos financeiros do Estado, de maneira que os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas públicas possam ser atingidos.

Pois bem, percebe-se que o orçamento público é de fundamental importância para o desenvolvimento do governo. É uma lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores, Prefeitos) que estima, ou seja, prevê as receitas e fixa, determina, as despesas necessárias para viabilizar as ações do governo. Ele consiste em documento que deve ser exposto antes e depois de executado aos responsáveis pelo seu acompanhamento e fiscalização.

E esta lei tem como objetivo, atender às necessidades da população, procurando reduzir as desigualdades sociais e priorizando recursos em setores fundamentais.

Através do orçamento público, os governos desenvolvem funções que são primordiais para direcionar o crescimento econômico e social do país. (ENAP, 2017).

De acordo ainda, com Escola Nacional de Administração - ENAP (2017, p.07), o Orçamento Público foi dividido em três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A **Função Alocativa** direciona os recursos da economia em setores prioritários, tendo em vista oferecer bens e serviços que o mercado não seja capaz de ofertar à sociedade.

A **Função Distributiva** combate os desequilíbrios e as desigualdades sociais e busca o desenvolvimento de regiões e classes menos favorecidas.

A **Função Estabilizadora** busca, na elaboração do orçamento, tomar decisões que têm impacto na economia, visando à manutenção de elevado nível de emprego, o desenvolvimento do setor produtivo (empresas, indústrias, etc.) e o equilíbrio e estabilidade de preços (controle da inflação) para o crescimento sustentável.

Por meio da divisão dessas funções é possível identificar claramente cada parte em que se destina a aplicação dos recursos arrecadados e como o desenvolvimento correto de um Orçamento Público se faz importante.

A origem da palavra orçamento está extremamente ligada ao termo italiano *orzare* ou latino *ordior*, *orsus sum*, *ordiri* (urdir) que significa planejar, calcular. Visto que o orçamento é o documento do qual o governante planeja e administra suas ações e seus planos previstos durante determinado ano, ele é de fundamental importância para a administração pública. Tendo em vista que quase todas as ações e serviços públicos (coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, obras de saneamento e outros), além daqueles financiados pela União ou pelo Estado, estão inseridos no orçamento municipal. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

No Brasil, o Orçamento Público surgiu a partir da insatisfação do povo com a cobrança de impostos como menciona Wilges (1995, p.18) “Antes de surgir o orçamento no Brasil, a cobrança de impostos, como em outros países, levou o povo a exigir a sua participação nas decisões portuguesas e a empreender revoltas pela conquista da liberdade”.

Segundo Giacomoni (2010, p.40):

Com a vinda do rei D. João VI, o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade.

Posteriormente, o Erário Público deu origem ao que atualmente se denomina de Ministério da Fazenda e ao Tribunal de Contas da União.

De acordo ainda com Araújo e Arruda (2006), no Brasil, o começo do orçamento público está relacionando com o nascimento do governo representativo, visto que o surgimento da primeira lei orçamentária está datado de 1827. No entanto, a Constituição do Império de 1824 já apresentava dispositivos, ainda que de forma indireta, a respeito do assunto orçamento.

A determinação imperial de que as contas públicas deveriam ser apreciadas por um Tribunal, chamado de Tesouro Nacional está expressa nos artigos 170 e 172 da Constituição Brasileira de 1824:

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despezas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas públicas. (BRASIL, 1824, p.15).

Nota-se que na Constituição de 1824, era de responsabilidade do Executivo a elaboração do orçamento, e a aprovação cabia à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). A Câmara dos Deputados, por sua vez, possuía a exclusividade para propor a iniciativa pela criação de leis relacionadas a impostos.

Segundo Giacomoni (2010), com a criação da Constituição de 1891, que se seguiu a Proclamação da República, importantes alterações foram realizadas em relação às distribuições das competências referentes ao orçamento. A elaboração desse passou a ser a função privativa do Congresso Nacional. Foi nesse período também que se criou o Tribunal de Contas para auxiliar o Congresso no controle de gastos.

De acordo com Wilges (1995, p.19):

A primeira Constituição Republicana atribuiu a competência para elaborar a proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Relativamente ao conteúdo das leis orçamentárias, a Constituição de 1891 não conseguiu coibir que nas mesmas se incluíssem dispositivos estranhos aos seus fins e sua definição.

Todavia, o Poder Legislativo nunca desempenhou essa função, e sempre se valeu da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei. (SILVA, 2009).

Em 1922, foi aprovado o Decreto nº 4.536, que organizava o Código de Contabilidade da União. Este decreto constitui importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar todos os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, etc.. Que já pertenciam a gestão em âmbito federal. (BRASIL, 1922).

Nos seguintes anos, Wilges (1995, p.20-21) frisa que:

A Reforma Constitucional de 1926 eliminou as distorções relativas à orçamentária, introduzindo em seu texto o princípio orçamentário da exclusividade.

A Constituição de 1934 fez retornar à competência para elaboração do orçamento ao Poder Executivo, sob a responsabilidade direta do Presidente da República. Encontram-se presentes no texto constitucional os princípios da unidade, universalidade, especificação, exclusividade e anualidade.

A competência para emendar e votar a proposta orçamentária, bem como, apreciar os vetos opostos pelo Presidente da República coube, com exclusividade, à Câmara dos Deputados.

Crises políticas jogaram o País num regime fortemente autoritário, o Estado Novo, gerador da nova Constituição, decretada em 10 de novembro de 1937. Nessa nova Constituição, a elaboração orçamentária foi tratada com destaque, merecendo um capítulo especial com seis artigos. (GIACOMONI, 2010).

No período do regime autoritário do Estado Novo, a constituição de 1937 determinava que a proposta orçamentária fosse elaborada por um Departamento Administrativo junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado com dez membros nomeados pelo Presidente da República, criado em 1936). Todavia, este Conselho Federal acabou não sendo efetivamente instalado de modo que o orçamento acabava sempre sendo elaborado e decretado pelo Executivo. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Em 1939, o regime estado-novista liquidou com o que restava de autonomia dos Estados e Municípios ao transferir ao presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (Interventores) e a esses a nomeação dos prefeitos. A mesma lei determinou a criação, em cada Estado, de um Departamento Administrativo, integrado por membros nomeados pelo presidente da República. Entre outras atribuições, o Departamento Administrativo (transformado, em 1943, em Conselho Administrativo) aprovava os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizava a execução dos mesmos.

Através da Constituição de 1946, veio a redemocratização do País e com ela o orçamento voltou a ser do “tipo misto”, o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. (GIACOMONI, 2010).

Para Giacomoni (2010, p.44):

Com o instituto da emenda, os legisladores coparticipavam da elaboração orçamentária. Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização) além de evidenciar, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas.

Em 1964, é criado através de decreto o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, tendo entre as atribuições a função de coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades patrocinadas pela União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Ainda em 1964, foi instituída a Lei nº 4.320, responsável por apresentar e nortear as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 1964).

Segundo Manara et al. (2017, p.01):

O orçamento público é regido pela Lei Complementar 4.320 de 17 de março de 1964 e Constituição Federal de 1988, nestes dispositivos legais estão descritas diversas regras que devem ser seguidas nas entidades públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, no que abrange a Lei de Orçamento. A importância do orçamento público pode efetivamente garantir um planejamento de metas e prioridades, é através deste meio que os gestores planejam e executam as finanças públicas dentro de um ano e em um determinado mandato.

A Lei do Orçamento estatui normas gerais de direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Conforme a Lei em seu Art. 2º: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, da universalidade e da anualidade”. (BRASIL, 1964, p.01).

Segundo Silva (2009), a Lei Nº 4.320, representou um grande avanço, sobretudo, porque instituiu regras no que se refere a padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

A Constituição outorgada em 1967 encerrou a primeira fase do regime. Deu especial relevância ao orçamento, disciplinando-o por meio de oito artigos e inúmeros parágrafos. (Seção VI: art.63 ao 70). Novas regras e princípios foram incorporados aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias, o primeiro sendo estendido aos Estados. (BRASIL, 1967).

Foi retirada a competência do Congresso Nacional para proceder a alterações na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, ficando como única prerrogativa a de aprovar ou rejeitar o orçamento em sua totalidade. (WILGES, 1995).

Nesse percurso da história do orçamento público no Brasil, destaca-se também o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e estabelece como sua área de competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual com descritos nos artigos 16 e 17:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. (BRASIL, 1967, p.05).

Já nos anos 80, muitas pressões no campo político com vistas à distensão do regime autoritário e à abertura institucional estavam ocorrendo. Em 1982-83 era o auge da crise econômica, do qual evidenciou a fragilidade da base política do governo, e abriu espaço para campanhas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da República, e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Percebe-se que fatos históricos percorridos anteriormente demonstram como orçamento ficava sob responsabilidade de órgãos especializados na contabilidade dos governos. Quase sempre, esses órgãos rejeitaram a opinião da população para formulação das propostas de gastos públicos.

Tempos depois, avançamos em outro modelo mais ou menos. O Executivo (Governo Federal, Governos Estaduais ou Governos Municipais) elabora o Projeto de Lei de Orçamento e o envia para discussão e votação nas Casas Legislativas (Congresso Nacional, Assembleias

Legislativas ou Câmaras Municipais). Era assim até chegarmos à Constituição Federal de 1988. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Em 1988, foi promulgada a sétima Constituição Brasileira. O tema orçamentário recebeu atenção dos constituintes, pois se tratava de assuntos discutidos em outros momentos e de extrema relevância. Trouxe, assim, melhor entendimento para a questão orçamentária ao precisar quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público para que as mesmas sejam aprovadas pelo legislativo.

Segundo Giacomoni (2010, p.44-45):

As duas principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem *integrar o orçamento* público e merecer; portanto, a aprovação legislativa.

A atual Constituição de 1988 proporcionou importantes alterações na legislação orçamentária. Desenvolveu a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual de ação governamental, em substituição ao antigo orçamento plurianual de investimentos. Restituiu aos parlamentares a prerrogativa de apresentarem emendas ao orçamento, embora com restrições, como a impossibilidade de alterar a receita proposta e as despesas com pessoal. (BRASIL, 1988).

Contudo o fato mais importante neste período foi o restabelecimento do clima de liberdade democrática, que permitiu a criação de mecanismos de participação política. Sob esse clima, surgiram experiências de discussão pública, esta participação está expressa por exemplo, no artigo 14 da Constituição Federal de 88. (BRASIL, 1988).

Outro item de grande importância contido nessa nova Constituição, está previsto em seu art. 163 que prevê a edição de Lei Complementar para fixar os princípios das finanças públicas. No dia 04 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como objetivo principal o equilíbrio das contas públicas, como também serve para fixar a ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e financeira de antigamente. (XEREZ, 2013).

Antes da Lei 101/2001, observava-se uma falta total de controle das finanças públicas, os gestores gastavam mais do que arrecadavam gerando assim efeitos catastróficos

para as próximas gestões. Após a introdução da nova lei, percebeu-se um maior equilíbrio das contas públicas. (XEREZ, 2013).

Diante do exposto, observou as inúmeras transformações pelo qual o Orçamento Público passou até os dias atuais. E quanto ele se faz importante na organização dos recursos públicos em todas as esferas de poder.

Todavia, a história do orçamento público tanto no Brasil quanto fora dele tem muito ainda há se explorar, no entanto, esse não é objetivo principal desta pesquisa. O importante aqui é ressaltar que a percepção do povo sempre esteve presente pleiteando de uma forma ou de outra seus direitos e necessidades. Daí também a importância de se conhecer mais sobre o orçamento público, para que se possa fiscaliza-lo e exigir dos governantes o bom uso dos recursos públicos.

## 2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS.

Através da atual Constituição (1988), as competências do município receberam destaque e sua posição tributária avançou em relação ao período anterior. Com isso, o orçamento municipal ganhou importância. Tornando se a lei onde passam a se encontrar o programa dos principais investimentos e serviços do município. (GIOMI, 1993).

É de responsabilidade do Executivo Municipal (Prefeito e seus secretários e dirigentes de cada órgão municipal) elaborar o orçamento municipal. Depois de elaborado, ele é enviado para a Câmara Municipal. São os vereadores que discutem e aprovam, votando a lei orçamentária. Portanto, o orçamento municipal é uma lei aprovada pelos vereadores. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Quando o Orçamento Municipal é elaborado, as obras e serviços são organizados e programados em forma de Projetos e Atividades para os diferentes órgãos da Administração. Esses Projetos e Atividades são os títulos das ações que cada órgão desempenhará, e está organizado com a programação de recursos financeiros, materiais e humanos para a execução dentro de um ano. (RIZZOTTI, 1999).

A Lei nº4.320/64 define projeto como um conjunto de operações relativas as obras ou serviços públicos limitados no tempo, dos quais resultam um produto final, por exemplo: a abertura e pavimentação de vias públicas. Quanto a atividade, ela é definida como um conjunto de operações pertinentes a serviços públicos que se efetuam sem interrupção, ou

seja, contínuo e permanente, sendo essenciais para a manutenção e operações das ações governamentais, como por exemplo: os serviços administrativos e financeiros. (BRASIL, 1964).

De acordo com Rizzotti, (1999), dentro do Orçamento, o programa de trabalho vem em primeiro lugar e está organizado por órgãos. As Despesas vêm classificadas de acordo com a Unidade Orçamentária (secretaria/superintendência/ empresa/ fundação/ autarquia/ etc.), que deverá realizá-la. Em segundo lugar, as despesas orçamentárias estão classificadas de acordo com as Atividades e Projetos que serão realizados durante o ano, dentro de cada unidade orçamentária.

Assim, o programa de trabalho vem especificado até o destino que o recurso terá. Para cada atividade ou projeto a Lei Orçamentária apresenta a classificação dos gastos conforme o Elemento de Despesa. Cada elemento de despesa determina um tipo de gasto, estabelecendo para que os recursos são destinados, por exemplo, para gastos com pessoal, com obrigações patronais, equipamentos e materiais permanentes e assim por diante. (RIZZOTTI, 1999).

A população também pode participar da elaboração do orçamento público municipal, por meio do “Orçamento Participativo”, através dele a população pode apontar suas reais necessidades e carências, definindo quais serão suas prioridades nas execuções dos serviços públicos. Como mencionado anteriormente, a CF/88 trouxe consigo esta participação expressa através de seu artigo 14.

A base legal para o todo o processo orçamentário brasileiro é composta pela Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 165 a 169, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios, na Lei Federal 4.320/64 - que normatiza a elaboração de todo orçamento público, é quem determina os elementos de despesa e que trata cada um deles e na Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei Responsabilidade Fiscal – LRF).

De acordo com o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 “as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”. (BRASIL, 1988, p.85).

Dessa forma, é possível identificar que a própria lei estabelece os instrumentos para a elaboração do Orçamento.

Para Giacomoni (2012, p. 216):

A integração entre o plano plurianual e orçamento anual fica ainda mais bem explicitada por meio do papel cumprido por outra novidade da Constituição de 1988 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual.

Para Galiza (2014, p.12):

Na esfera municipal a integração também acontece através do Plano Diretor do Município, o qual estipula um planejamento de longo prazo. O Plano Diretor criado pela Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades, e serve como base para o planejamento de médio prazo do PPA.

Em relação aos municípios, o planejamento deve ser definido também através do Plano Diretor e obviamente precisa estar baseado num diagnóstico da realidade local, que deve ser conhecida com profundidade pelo Poder Executivo.

O artigo 40, parágrafo único, da lei supracitada estabelece a referência que liga o Plano Diretor às leis do processo orçamentário onde está definido que:

O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O parágrafo 1º estabelece que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (BRASIL, 2001, p.12).

Em relação a Lei 4.320/64, seu artigo 1º estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 1964).

Por sua vez, a Lei Complementar 101 de 04/05/2000 – LRF a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu Art. 1º define “Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.”. (BRASIL, 2000, p.01).

O parágrafo 1º propõe:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000, p.01).

O conjunto desses instrumentos auxiliam no desenvolvimento do orçamento público com responsabilidade e dedicação. A elaboração do orçamento tem um ciclo composto por três ferramentas e também serve de base para a esfera municipal: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Esse ciclo é conhecido como “Processo orçamentário” ou “Ciclo Orçamentário”, assunto que esse que trataremos no próximo contexto.

### 2.3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO OU CICLO ORÇAMENTÁRIO.

O orçamento público passa por um processo de planejamento antes de entrar em vigor e ser aplicado. Esse processo trata-se do Processo ou Ciclo Orçamentário.

O processo orçamentário ou ciclo orçamentário abrange as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias; PPA, LDO e LOA, cada qual com suas características próprias de elaboração, aprovação e implementação pelos poderes Executivo e Legislativo, sendo estes apreciados inicialmente como projetos de lei.

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, está dividido em várias etapas que combinadas entre si, são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Inicia-se com a confecção do Plano Plurianual (PPA), finalizando com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. (POLITIZE, 2016).

Neste processo orçamentário estão compreendidos os instrumentos de planejamento e controles que seguirá as seguintes etapas:

- (a) elaboração da proposta orçamentária pelo executivo e legislativo, sob a coordenação do poder executivo; (b) encaminhamento da proposta orçamentária ao Poder Legislativo sob forma de projeto de lei; (c) discussão e deliberação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo; (d) devolução do projeto de lei da proposta orçamentária ao Poder executivo, para sanção, em observância aos prazos legais; (e) promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA), pelo prefeito; (f) publicação da LOA pelo Poder Executivo; (g) programação e execução do orçamento pelo Executivo; (h) avaliação e controle interno, prévio, concomitante e subsequente, da execução orçamentária, pelo Executivo e Legislativo, sob a coordenação do Poder Executivo. (ARAUJO ET AL, 2009, p.24).

De acordo com Modena (2010, p.07):

O processo orçamentário brasileiro pode ser entendido como o conjunto de leis e ferramentas de planejamento pertinentes ao assunto previstas nas normas

constitucionais e que estruturam a organização financeira, que norteiam a elaboração e organização do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que comandam o ciclo orçamentário. Elas formam um sistema interligado de planejamento e orçamento, são ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Tem seu reconhecimento formal através da Constituição Federal, devendo ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União. (POLITIZE, 2016).

A concepção dos projetos de lei ligada a criação do PPA, da LDO e da LOA cabe unicamente ao Executivo. Em qualquer esfera cabe somente ao Poder Executivo propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam projetos, mas podem alterá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação. (POLITIZE, 2016).

Em relação ao Ministério Público, esse também não cabe discussão, voto, ou aprovação do orçamento público. Porém, é solicitado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social. (POLITIZE, 2016).

Dessa maneira, “o ciclo orçamentário se inicia a cada quatro anos com o planejamento a médio prazo estruturado no PPA e, ao longo desse tempo, elabora-se anualmente uma LDO e uma LOA para operacionalizar, no curto prazo, a estratégia do PPA.” (POLITIZE, 2016).

É importante salientar que cada município poderá ter seu ciclo orçamentário, tendo tempo determinado para elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Estes prazos devem estar previstos na Lei Orgânica de cada Município e se ela não dispuser sobre os prazos, fica valendo a Constituição Federal conforme o Quadro 1.

<b>CICLO</b>	<b>PRAZO PARA A PREFEITURA ENVIAR PARA A CÂMARA</b>	<b>PRAZO FINAL PARA A CÂMARA VOTAR</b>
<b>PPA</b>	31 DE AGOSTO (no primeiro ano de governo)	31 DE DEZEMBRO
<b>LDO</b>	15 DE ABRIL	30 DE JULHO
<b>LOA</b>	31 DE AGOSTO	31 DE DEZEMBRO

**Quadro 1 – Calendário do Ciclo Orçamentário**

Fonte: Adaptado de Instituto Cultiva (2015)

Cada uma dessas leis (PPA, LDO e LOA), tem curso normal de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A atuação conjunta dos instrumentos de planejamento permite aos administradores públicos a utilização de recursos com eficiência, facilitando a transparência nas informações como também possibilitando a participação da coletividade na sua fiscalização.

Como mencionado, o orçamento brasileiro é realizado através de um ciclo de três partes. As três partes são: Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, vamos discutir individualmente cada um deles nos próximos subitens. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

### 2.3.1 Plano Plurianual – PPA

É o Plano Plurianual - PPA que organiza as ações do governo (federal, estadual e municipal) através do Planejamento estratégico (num prazo maior de tempo) e Programas de ação, focando metas que serão atingidas nos próximos quatro anos. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Ele é um instrumento de planejamento governamental que deve estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no § 1º, do art. 165, da Constituição Federal (CF):

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." (BRASIL, 1988, p.85).

Um importante aspecto que se pode destacar no plano plurianual é a sua organização de forma regionalizada, conforme determina a Constituição Federal, numa tentativa de manter um equilíbrio entre as diversas regiões do país, com vistas a atingir uma maior integração nacional.

O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da administração pública. Deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo (prefeito) e tem sua vigência começando a contar do segundo ano de mandato e vai até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA se caracteriza por estabelecer os programas e metas governamentais que pretendem ser atingidos em médio prazo, pois existem projetos governamentais que são desenvolvidos em períodos superiores a um exercício financeiro. Reflete, basicamente, o aspecto econômico do orçamento, pois visa à promoção da estabilidade e do desenvolvimento econômico do país. (MODENA, 2012).

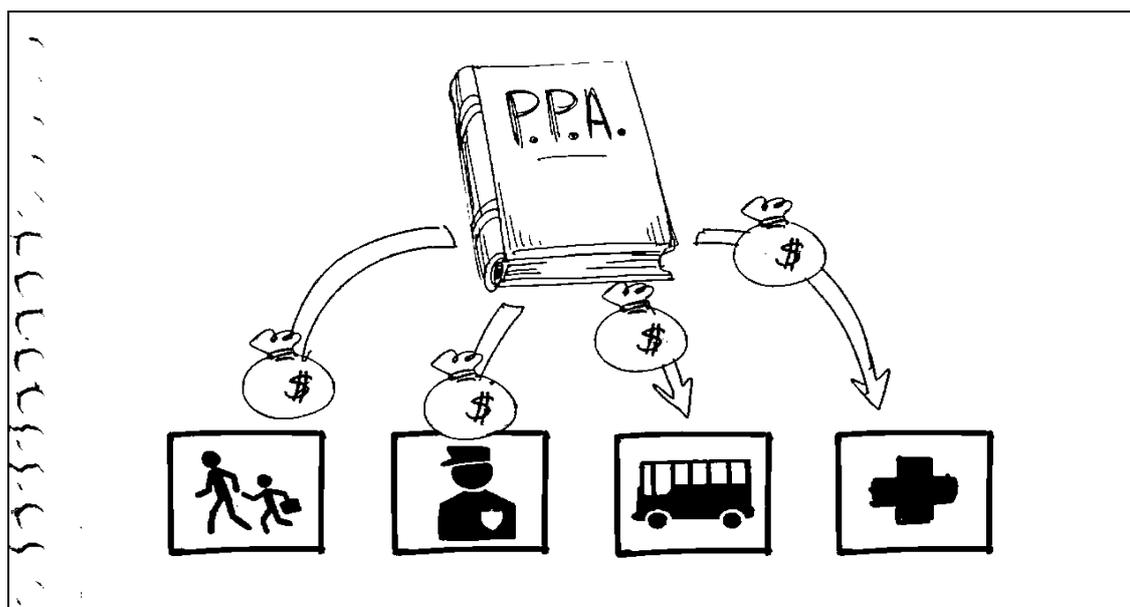


Figura 1 – Plano Plurianual.

Fonte: [www12.senado.leg.br/orçamento\(2012\)](http://www12.senado.leg.br/orçamento(2012)). Adaptado pela autora.

Segundo Rocha (2013, p.06) os principais objetivos do PPA:

- a) Estabelecer os objetivos do governo e os resultados esperados de forma clara e precisa.
- b) Possibilitar a interligação entre estratégias e ações do governo
- c) Garantir a coerência entre os orçamentos correntes com as metas do plano.
- d) Organizar, em programas, as ações que resultem em aumento de bens ou serviços de acordo com as necessidades da sociedade.

Para Modena (2010), o PPA pode ser considerado com um importante instrumento capaz de auxiliar na manutenção da estabilidade econômica e do controle do déficit público. Para isso, deve ser estruturado visando o efetivo cumprimento dos programas a que o governo se comprometeu a implementar.

### 2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é definida na Constituição Federal de 1988, através do artigo 165, parágrafo 2º:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, p.85).

Segundo Modena (2010), a LDO deverá ser elaborada antes da Lei Orçamentária, pois é ela quem direciona os objetivos e as prioridades para a configuração do orçamento.

A LDO estabelece os objetivos do PPA, da maneira que eles sejam posteriormente realizados através da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nela devem conter, além de outros itens, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. A lei possui determinadas diretrizes que realizam a conexão entre as metas a médio e longo prazo do PPA e o formato orçamentário das ações prioritárias que serão elencadas na Lei Orçamentária Anual - LOA. (CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2013.).

Para Gomes (2004), a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é um plano de curto prazo propício para exprimir as diretrizes e os objetivos do PPA em metas e prioridades do ano seguinte, servindo de como orientação na elaboração do orçamento anual.



**Figura 2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

Fonte: [www12.senado.leg.br/orçamento](http://www12.senado.leg.br/orçamento) (2012). Adaptado pela autora.

Através da instituição da Lei Complementar 101, em 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO teve novas atribuições. Entre elas o equilíbrio de receitas e despesas, além de estabelecer integração na LDO o Anexo de Metas Fiscais (AMF), onde serão estabelecidas as metas anuais em valor corrente e terá que ser feito uma avaliação dos resultados obtidos no ano anterior.

Conforme § 1º e § 2º do artigo 4º da LRF:

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

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

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;  
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.  
§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (BRASIL, 2000, p.02-03).

A criação da LRF trouxe uma visão diferenciada da confecção deste orçamento, pois acrescentou valores a LDO.

### 2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

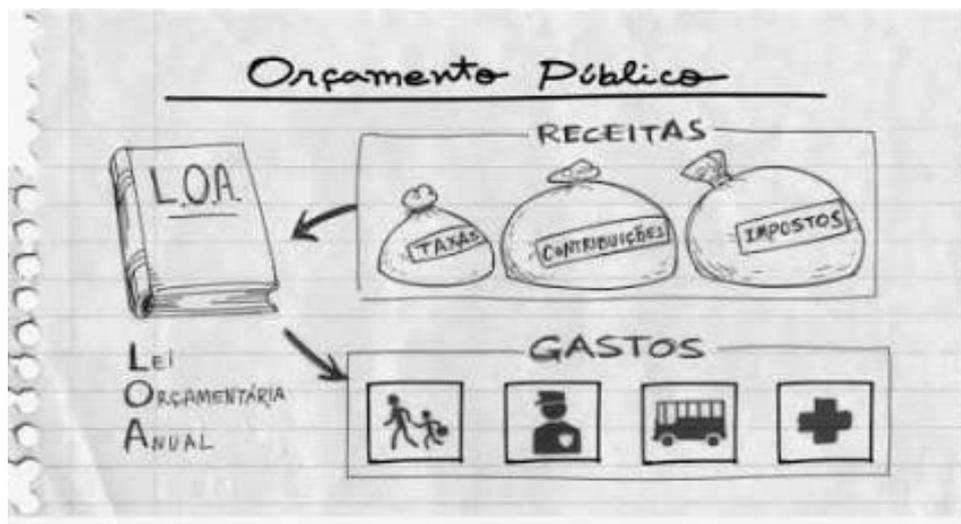
A Lei Orçamentária Anual – LOA, é um documento que apresenta os recursos que deverão ser impulsionados, no ano específico de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo. (ENAP, 2014).

O Orçamento Anual vai compreender o orçamento de todos os órgãos municipais, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado detenha maioria do capital social com direito a voto, inclusive o orçamento da previdência social municipal. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

A Lei Orçamentária Anual executa o que está planejado no PPA, obedecendo as metas e prioridades do LDO, tornando-as em verbas orçamentárias efetivas. (GOMES, 2004).

Sendo assim, o município tem a responsabilidade de antecipadamente demonstrar aos cidadãos a maneira que irá distribuir todo dinheiro dos cofres públicos, definindo quais instituições serão contempladas e qual a quantidade de dinheiro que será destinada para cada uma delas, devendo sempre estar compatível com o PPA e com as LDO vigentes.

A LOA divide-se em Orçamento Fiscal: refere-se a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas e outras atividades congêneres, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente, entre outros, o Orçamento da Seguridade Social: que abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública, e por fim o Orçamento de investimentos estatais: destinado a obras e incrementos na cidade. (CAMÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2013).



**Figura 3 – Lei Orçamentária Anual (LOA).**

**Fonte:** [www12.senado.leg.br/orçamento](http://www12.senado.leg.br/orçamento) (2012). Adaptado pela autora.

Para Ávila (2010), a Lei Orçamentária Anual é o documento que mais se aproxima das características de um instrumento de gestão com um plano de aplicabilidade financeira direta, pois ao passo que o PPA (plano plurianual) e a LDO (lei de diretrizes orçamentárias) abrem a discussão sobre o que é planejar, este instrumento é o responsável pela efetivação e execução de todas as diretrizes planejadas para quatro anos (PPA) e para cada ano distintamente (LDO). Pois neste instrumento haverá a fixação dos valores a serem efetivados e concretizados em cada atividade governamental.

#### 2.4 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL.

A composição do orçamento público municipal é desconhecida por grande parte da população e conhecê-la é fundamental para programar ações, planejar e definir metas de políticas públicas.

O orçamento público municipal é composto por receitas, ou seja, dinheiro que entra no cofre da Prefeitura, e despesas, dinheiro que é utilizado para arcar com os gastos.

As principais fontes de recursos financeiros de uma Prefeitura são: Recursos de fontes próprias, Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado e Recursos de empréstimos e financiamentos.

### 2.4.1 Receitas

As receitas podem ser definidas como um conjunto de recursos que o poder público prevê arrecadar para custear as despesas que pretende e necessita realizar. De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, art. 11, as receitas se classificam em duas grandes categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital. Através do quadro 2 e 3, pode-se identificar as principais receitas. (BRASIL, 1964).

<b>Tributos</b>	Impostos, taxas, contribuições de melhorias
<b>Receita Patrimonial</b>	Resultam da função econômica do patrimônio (aluguéis, participações societárias).
<b>Receita Agropecuária</b>	Decorre da atividade agrícola, pecuária e silvicultura.
<b>Receita Industrial</b>	Resultado de atividades industriais (Conceito: IBGE. Como exemplo, temos os royalties da exploração de petróleo no caso do Rio de Janeiro)
<b>Receita de Serviços</b>	Resulta da prestação de serviços do comércio, transporte, hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais
<b>Transferências correntes</b>	Transferências correntes têm origem na União, Estados ou Municípios, Organismos Internacionais, Instituições Privadas, Pessoas Físicas.

**Quadro 2: Receitas Correntes (Lei Federal nº 4320/64, art. 11, parágrafo 1º)**

Fonte: Adaptado de Instituto Cultiva (2015)

<b>Operações de Crédito Empréstimos e financiamentos.</b>	Operações de Crédito Empréstimos e financiamentos.
<b>Alienação de Bens Venda de imóveis, máquinas, etc.</b>	Alienação de Bens Venda de imóveis, máquinas, etc.
<b>Amortização de empréstimos Provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.</b>	Amortização de empréstimos Provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.
<b>Transferências de Capital</b>	Transferências de Capital

**Quadro 3: Receitas de capital (Lei Federal nº 43020/64, art.11, parágrafo 2º)**

Fonte: Adaptado de Instituto Cultiva (2015).

As fontes de receitas de recursos podem vir de várias fontes, incluindo parte dos impostos estaduais (como o IPVA que se paga todo ano para regularizar o uso dos carros ou o ICMS) e federais ou até transferências do governo federal (como o Fundo de Participação dos Municípios, o FPM) ou mesmo convênios assinados entre a Prefeitura e ministérios ou bancos federais (como a Caixa Econômica Federal). (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

Existem ainda, aqueles impostos exclusivos dos municípios, que a Prefeitura cobra diretamente. Os dois mais importantes são: ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza) e IPTU (imposto predial territorial urbano). Através do Quadro 4 é possível identificar o detalhamento de receitas próprias (tributos municipais).

<b>IPTU</b>	<b>Impostos cobrados sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana seja residencial, comercial ou industrial.</b>
<b>ISSQN</b>	Imposto cobrado sobre serviços de qualquer natureza prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como, por empresas (lavanderias, por exemplo).
<b>ITBI</b>	Imposto cobrado pelo município nos casos de transferência (condição para o registro em cartório) de propriedade de imóveis. O imposto não é cobrado no caso da transmissão ser por herança (“Causa mortis”).
<b>Taxas</b>	Referentes ao expediente, de limpeza urbana, de licença para exercício de atividade (alvarás).
<b>Transferências</b>	(da União e do Estado)

**Quadro 4: Detalhamento receitas próprias (tributos municipais)**

Fonte: Adaptado de Instituto Cultiva (2015)

Através do quadro acima pode-se identificar os impostos que são arrecado pelos municípios com o intuito de gerar receitas a fim de formar o orçamento da cidade.

#### 2.4.2 Despesas

As despesas orçamentárias, assim como as receitas, também classificam-se em duas categorias econômicas: as CORRENTES e as de CAPITAL.

As Despesas Correntes são utilizadas de forma permanente e asseguram o funcionamento dos serviços públicos. Essas despesas também são separadas em dois grupos menores sendo eles: de Custeio e Transferências. As Despesas de Custeio certificam a prestação dos serviços públicos, incluindo o pagamento de pessoal, material de consumo e serviço de terceiros que abrangem a manutenção de equipamentos, material permanente e construções. Já as Transferências Correntes são despesas realizadas pela Administração Centralizada e que se destinam a custear o funcionamento de entidades de direito público ou privado (autarquias, empresas públicas, fundos municipais, instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos). (CIDADE, 2009).

As Despesas de Capital concorrem para aumentar o patrimônio público, por exemplo, são compostas por Investimentos com obras e instalações físicas, equipamentos e material permanente (exemplo: veículos de transporte e de serviços, softwares e periféricos); Inversões financeiras que incluem aquisição de imóveis, de títulos de crédito, Concessão, Empréstimos, Depósitos compulsórios; e Transferências de capital que são para auxílio com despesas de capital, contribuição a autarquias, Amortização de dívidas, Resgate de títulos públicos. (INSTITUTO CULTIVA, 2015).

## 2.5 FETIVAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

A efetivação do orçamento público municipal ocorre quando os serviços públicos e obras são realizados chegando até a população. Para uma obra pública ou serviço público ser materializada, é necessário que diversos trâmites sejam realizados até que sua execução aconteça. (CIDADE, 2009).

O primeiro passo é que a Lei Orçamentária seja publicada em um veículo de comunicação oficial. Posteriormente ocorre a liberação das cotas orçamentárias para os órgãos da Prefeitura através do departamento de orçamento ou órgão equivalente, consentindo - se a realização dos gastos das dotações orçamentárias. (UNICEF, [2017]).

A utilização dessas dotações orçamentárias ocorre através da emissão de um documento chamado “empenho”, numerado sequencialmente, sendo emitido sempre que a Administração Pública decidir realizar alguma despesa. Essa emissão significa que aquele valor já está comprometido para uma determinada despesa. (UNICEF, [2017]).

Segundo a Unicef ([2017] p.30):

Para proceder à compra ou venda de bens, contratação de serviços ou concessão de exploração de serviços públicos, a Prefeitura deve realizar uma licitação para escolher a melhor proposta, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.666/93. A escolha da melhor proposta é decidida, basicamente, segundo o princípio do menor preço, embora a legislação permita combinar o critério de melhor técnica. Além de estabelecer situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação, a lei prevê cinco modalidades de licitação sucessivamente mais complexas, de acordo com o valor da compra, contratação ou concessão a ser feita: convite, tomada de preços, concorrência pública, leilão e concurso.

De acordo ainda com Cidade (2009), o processo de licitação começa com a abertura de um Edital, documento este que constaram todas as normas e diretrizes para a contratação do serviço ou obra que a Administração Pública quer contratar.

Após o encerramento do processo licitatório, a empresa vencedora formaliza a prestação do serviço/obra através da formalização jurídica (assinatura do contrato) das obrigações das partes.

O processo de pagamento do fornecedor é realizado através de três etapas: Emissão do empenho – sendo o comprometimento do poder público de reservar determinado recurso para o pagamento da aquisição do bem ou serviço contratado; Da Liquidação: é o reconhecimento que o bem e serviço foi entregue ou prestado, e por fim o Pagamento: é o pagamento do débito através de uma ordem bancária (OB) para o fornecedor/prestador. (CIDADE, 2009).

Dessa forma, tudo que foi definido na Lei Orçamentária deverá ser materializada na forma de serviços públicos ou aquisição de bens, visando atender as demandas da sociedade. Quando isso ocorre de fato, houve então a efetivação do Orçamento Público.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O método de pesquisa empregado no trabalho foi do tipo aplicado considerando a concepção de Trujillo Ferrari (1982, p.171) que enfatiza “não obstante a finalidade prática da pesquisa, ela pode contribuir teoricamente com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica de certos setores do conhecimento”.

Quanto à forma de abordagem, adotou-se a pesquisa qualitativa, que de acordo com Zanella (2009, p.75), “não utiliza dados estatísticos, mas tem como o ambiente natural como fonte dos dados”. Para Minayo (2001), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Com relação aos objetivos do estudo, o método de pesquisa aplicado foi o explicativo. Segundo Gil (2007), este tipo de pesquisa preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Desta forma, baseando-se nas citações mencionadas, o estudo permitiu conhecer e estudar os principais problemas que os gestores municipais dos pequenos municípios do estado de São Paulo precisam enfrentar para a elaboração e efetivação do Orçamento Público de forma a atender a real demanda da população.

#### 3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados na coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que segundo Fonseca (2002, p.32) “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meio escritos, eletrônicos, como livros, artigos científicos, pagina web sites.”

Através de autores como Araújo e Arruda, Ávila, Burkhead, Giacomoni, Kohama e Wilges, foi possível buscar informações para o desenvolvimento da fundamentação teórica.

E por fim, utilizou-se ainda, a pesquisa documental e eletrônica para busca de informações referente à apresentação e discussão dos resultados.

#### 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O setor público brasileiro é composto pelas seguintes esferas: União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

De acordo com a divulgação do último Censo Demográfico (2010), realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil contava com cerca de 5.565 municípios. No entanto, segundo BRASIL (2013), “Cinco novos municípios foram instalados no País, passando assim para 5.570. Todos esses cinco já têm legislação e prefeitos eleitos”.

Avalia-se que o Brasil tenha 207,7 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento populacional de 0,77% entre 2016 e 2017, um pouco menor do que a taxa referente a 2015/2016 (0,80%).

São Paulo ainda continua sendo o município mais populoso do país com 12,1 milhões de habitantes, seguido pelo Rio de Janeiro com 6,5 milhões de habitantes, Brasília e Salvador com cerca de 3,0 milhões de habitantes cada. Em relação aos estados, os três mais populosos estão na região Sudeste. O líder é São Paulo, com 45,1 milhões de habitantes, representando 21,7% da população do país. (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2017).

O Estado de São Paulo possui 645 cidades que estão subdivididas em 15 Regiões Administrativas existentes. De acordo, com as informações levantadas pela SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) disponível no Portal de Estatística do Estado de São Paulo, 395 municípios possuem até 20 mil habitantes.

A distribuição da população em relação ao número de habitantes do estado de São Paulo segue a seguinte divisão: 40 municípios com mais de 200 mil habitantes, 35 municípios com 100 a 200 mil habitantes, 57 municípios com 50 a 100 mil habitantes, 118 municípios com 20 a 50 mil habitantes, 120 municípios com 10 a 20 mil habitantes, 120 municípios com 5 a 10 mil habitantes, 155 municípios com menos de 5 mil habitantes. (BIBLIOTECA VIRTUAL, [entre 2016 a 2018]).

Considerando que o Texto Constitucional de 88, o Estatuto das Cidades e o Decreto-Lei Nº. 311/38 não preveem critérios de classificação dos municípios em relação ao número de habitantes, para esse estudo será considerado de “pequeno porte” os municípios com até 20 mil habitantes segundo os dados levantados pelo IBGE.

Os municípios de pequeno porte podem ser considerados aqueles em geral são situados em áreas geográficas mais isoladas, combinado com situações de maior vulnerabilidade social e econômica, e a escassez na prestação dos serviços públicos.

De acordo com Art.18º da Constituição Federal/88, a organização política administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (Brasília), sendo todos eles autônomos.

Em seu Art. 3º., a Constituição de 88 destaca que a República Federativa do Brasil tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o município, tem o dever implícito de atender todos esses objetivos independentes do seu porte.

Ainda na CF/88 através do Art.30 é possível identificar as competências específicas dos municípios:

- Legislar sobre assuntos de interesse local;
- Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- Organizar e prestar, diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- Promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

No entanto, a realidade é complexa, a situação da maioria dos municípios brasileiros é de grande falta de recursos. O estrangulamento na capacidade de tributar e a elasticidade da demanda por serviços públicos, decorrente da situação econômica e social do País são fatores cruciais, responsáveis por boa parte da enorme pressão a que estão sujeitos os gestores municipais.

A falta de recursos no ambiente municipal tem reflexos na falta de pessoal qualificado e motivado; na falta de materiais e insumos para a prestação dos serviços públicos, bem como na falta de investimentos. É possível identificar, que nos municípios de pequeno porte a situação é ainda mais complexa, devido à baixa capacidade de gerar receitas com a tributação de seus próprios contribuintes, além de outros problemas que os gestores municipais precisam enfrentar. Os pequenos municípios enfrentam uma realidade diferenciada em relação aos de porte médio e grandes, e suas condições críticas se refletem em serviços públicos deficientes, insatisfatória qualidade de vida e alimentação de movimentos migratórios.

Na gestão pública municipal, sobretudo em municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes), predomina a política do improviso, gestores e servidores desqualificados, a ineficiência na arrecadação dos recursos e a precariedade do planejamento, o que acarreta desperdícios dos recursos públicos e ineficiência das políticas públicas.

Nos próximos subitens foram identificados os principais problemas enfrentados por esses Gestores dentro dos pequenos municípios.

#### 4.1 FALTA DE QUALIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E SERVIDORES.

A Gestão Pública vivencia um grande processo de globalização, combinado ainda com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, que proporcionou uma visão mais profunda sobre o papel do Estado na sociedade atual em relação à promoção das políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas da população.

Para o atendimento a essas demandas o quadro de pessoal das organizações públicas deve ser composto de indivíduos que possuam os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para a prestação dos serviços públicos com qualidade.

Quando se pensa na gestão municipal e principalmente nos responsáveis por ela, questiona-se o quanto estes gestores e outros servidores estão preparados para administrar e

organizar as políticas públicas dentro dos municípios, principalmente em relação à organização e planejamento do orçamento público municipal.

Segundo Junior (2014), o costume dos governantes tem sido tratar o orçamento como algo inabordável para a população, dizendo que esse assunto somente pode ser elaborado e analisado por técnicos altamente qualificados. E em muitos dos casos, a decisão sobre o orçamento é feita entre quatro paredes pelo governante e seus assessores mais próximos.

Contudo, acontece que muitas das vezes o próprio governante e sua equipe não estão qualificados para realizar esse trabalho e tomam decisões equivocadas. Isso é ainda mais comum nos pequenos municípios.

Apesar de o Município ser obrigado a ter quadros de carreira, contratados por concurso público, isso nem sempre acontece. Os cargos do tipo, Fiscal Tributário (ou Auditor Fiscal), Procurador Fiscal, Técnico em Edificações, Agente Cadastral e outros, não podem ser exercidos por servidores nomeados em cargos de confiança. Cargos esses de servidores públicos de carreira. (POLITIZE, 2016).

Segundo Dantas (2017):

Nos municípios de menor porte, a dificuldade reside justamente na pequena disponibilidade de mão de obra. Além disso, a carreira no setor público é menos atrativa. Poucos profissionais têm a ambição de seguir carreira nas administrações municipais, os salários são mais baixos e há relativamente pouca formação voltada para a área pública.

Segundo dados do IBGE, municípios de pequeno e médio porte têm somente 28% de seus funcionários comissionados com curso superior. Nos municípios de grande porte, essa parcela sobe para 42%. (DANTAS, 2017).

Nos pequenos municípios do Estado de São Paulo a realidade não difere da situação encontrada em todo nosso país. Esses municípios sofrem com a falta de qualificação de seus profissionais e não conseguem propor alternativas já que não conseguem oferecer planos de carreiras atrativos para atrair os profissionais bem mais qualificados.

Em relação, as possíveis soluções a questão é complexa e exige mudanças estruturais que levam tempo. No curto prazo, uma alternativa para a gestão pública dos pequenos e médios municípios é um melhor aproveitamento do quadro de funcionários. Encontrar talentos e pessoas capacitadas para determinadas funções. Além de um bom diagnóstico, que inclui dedicar tempo para conversas com os times internos, avaliar dados e implantar ações efetivas. Os gestores poderiam criar e desenvolver uma nova política de recursos humanos,

baseado na avaliação do desempenho individual e da equipe, investir em programas de capacitação profissional nas áreas específicas de trabalho, a fim de garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Líderes municipais devem ter claro o legado que querem deixar, engajando equipe e população nessa transformação. Para isso é necessário que estejam capacitados e proporcionem isso a sua equipe.

#### 4.2 ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

A Constituição de 1988 conferiu aos municípios brasileiros autonomia e independência, expresso no art.18 desta Constituição. As competências exclusivas e partilhadas estão dispostas nos art.23, art.30 e no art.144. Já em relação aos recursos financeiros destinados aos municípios, as referências são encontradas nos artigos 145 e 156 (tributos):

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

IV – (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2.º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993 e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002).

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

§ 4º (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). (BRASIL, 1988)

Além dos recursos arrecadados através de tributos, existem ainda, os recursos recebidos por meios de transferências, estes estão dispostos através do art. 158 e 159 da CF/88:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003). (BRASIL, 1988).

Apesar das transferências garantidas por lei, “a realidade atual apresenta uma alta concentração da participação no bolo tributário nacional, a União com escandalosos 70%, os Estados com 25%, ficando os municípios com algo em torno de míseros 5% da arrecadação”. (AMM, 2016).

De acordo ainda com a AMM (2016), existe um movimento municipalista que vem sendo empreendido, juntamente com outras entidades representativas, o ajuste do pacto federativo, com medidas efetivas que redistribua melhor o bolo tributário, já que os problemas do cidadão se condensam nos Municípios.

Para que a Administração municipal consiga arrecadar os tributos, de forma a distribuir a carga tributária com equidade, é indispensável que alguns elementos sejam observados, como realidade econômica local, realidade individual, necessidades locais, metas de arrecadação e base de dados. (ANSELMO, 2013).

A realidade econômica de cada município está ligada à sua capacidade local de gerar impostos. Quanto mais desenvolvida a economia local, maior será a capacidade de geração de tributos pelas empresas e pelos prestadores de serviços. Sendo assim, esses municípios são geradores de riquezas e, como resultado dessa riqueza, a população possuirá melhores condições socioeconômicas.

Com o aumento das atribuições municipais, o aumento das obrigações tributárias e dos deveres com gastos municipais, não se pode negar que cada vez mais há para os municípios uma transferência de responsabilidade na organização da cidade, imputando a ele na maioria das vezes o único cumpridor na criação de serviços públicos locais e na proteção ambiental de seu território. (GUARIENTE, 2010).

Uma dificuldade vivida pelos municípios é quanto a sua própria geração de receitas, que em muitos casos, principalmente em municípios de pequeno porte, é insuficiente para que se possam desenvolver políticas públicas mais efetivas na busca de uma maior equidade social. (COUTINHO, 2002).

A cobrança e arrecadação de receitas vão mais além que apenas um direito dos municípios, é uma obrigação constitucional conforme menciona os artigos 145 e 156 da Constituição Federal de 88, com penalidades previstas em lei para aqueles que não a fizeram.

Os comentários a esse assunto, é que de os Municípios “não fizeram o dever de casa pós Constituição de 1988”, argumentando que os municípios não arrecadam com competência as suas receitas. (AMM, 2016).

Existe uma enorme dificuldade enfrentada pelos municípios em se cobrar os impostos, pois eles oneram a população. A aceitação desses impostos deverá estar ligada a conscientização da destinação desses recursos e onde eles serão aplicados. Dessa forma, torna-se importantíssimo que fique bem claro na discussão do orçamento com a população quanto à prefeitura vai cobrar de IPTU, de ISS, e ITBI. (COSTA, 2009).

Uma das principais causas é política: as prefeituras não querem cobrar impostos diretamente à população, nem ser diretamente cobrados pela população sobre o retorno dessa verba à sociedade. (POLITIZE, 2016).

Outra dificuldade está propriamente no sistema de cobrança, onde em muitos municípios de pequeno porte não existe um setor específico de cobrança. Setor de Cobrança e não Setor de Dívida Ativa.

Para Orair e Alencar (2010), existem uma série de obstáculos (econômicos, administrativos e políticos) que dificultam o recolhimento dos tributos municipais, impedimentos estes que tendem a ser maiores nos pequenos municípios. Os obstáculos

econômicos e administrativos estão associados aos elevados recursos financeiros, técnicos e humanos requeridos pelas estruturas de arrecadação e de fiscalização e que dificilmente estão disponíveis nos menores municípios. Os tributos de arrecadação municipal são de administração complexa, demandando assim a criação de cadastros com grande número de informações tanto dos prestadores de serviços quanto dos imóveis, que devem sempre estar atualizados. No caso do IPTU, a planta genérica de valores demanda de processos sofisticados e avaliação e atualização.

Em relação aos obstáculos políticos é preciso considerar, por um lado, os custos políticos de tributar o patrimônio imobiliário das famílias, no caso do IPTU, que é um tributo direto de alta visibilidade, ou o setor de serviços, que possui elevada influência principalmente nas menores prefeituras.

Por outro lado, existe um desincentivo ao esforço do recolhimento próprio proporcionado pela via mais confortável das transferências, que se fundamentam, em grande medida, na arrecadação de tributos menos visíveis por outros entes da Federação (União e estados), de incidência indireta e cumulativa, e critérios de rateio que favorecem os municípios de menor porte. (ORAIR e ALENCAR, 2010).

Dessa forma, podem-se identificar diversas características que dificultam a arrecadação das receitas nos pequenos municípios, inúmero são os desafios que existem para serem enfrentados, no entanto, o que deve ser priorizado é a conscientização e a divulgação em arrecadar as receitas, da obrigação dos prefeitos em cobrar os tributos municipais, e das penalidades que estão sujeitos caso não o façam.

Quanto as possíveis soluções, para que haja o crescimento da receita é necessário que haja mais clareza em relação ao orçamento público do município. Que a população conheça quais os planos a serem executados e qual será o custo para isso. Todavia, para que isso ocorra de fato é extremamente fundamental que o poder público discuta isso com a população de forma mais clara, apresentando os programas previstos e suas prioridades. É extremamente importante que ocorra essa discussão previa do orçamento, para que as pessoas tenham consciência da importância do recolhimento dos tributos e da destinação deles. Assim a população torna-se mais consciente do seu pagamento.

Além dessa clareza em relação a importância da arrecadação das receitas, é importante, que os outros aspectos sejam atendidos: cobrar os impostos conforme determina a lei, criar setores e sistemas aptos a alocar dados e informações importantes a estrutura dos sistemas tributário.

Criar um Setor específico de Cobrança, responsável por gerir informações referentes aos habitantes inadimplentes. O sistema emite um relatório dos inadimplentes e as notificações correspondentes. A autoridade assina e despacha pelo Correio em carta AR. A cobrança deve ser imediata, através de notificação. Cobrança eficaz é sempre rápida. (TAUIL, 2016).

Mediante a essas pequenas transformações possivelmente haverá um retorno mensurável em relação a arrecadação das receitas próprias desses municípios.

#### 4.3 FALTA DE PLANEJAMENTO.

A tendência natural das organizações é serem atropeladas pelo curto prazo e sair resolvendo os problemas do dia a dia.

Quando isso acontece na administração pública, isso é ainda mais preocupante, tendo em vista que as demandas são diversificadas e a cultura política brasileira permite que muitos atores recorram diretamente ao governante e seus comandados diretos, para pedir favores.

Segundo Guariente (2010, p.20):

Considerando-se que políticas públicas são um conjunto de ações que visam o desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida de uma determinada população, os meios dos quais os gestores públicos possuem para almejar esse objetivo são a utilização de instrumentos de planejamento público. Estes instrumentos são decodificados através de leis, planos específicos de planejamento – como, por exemplo, o Plano Diretor, PPA, LDO, LOA – e de gestão municipal, bem como programas de incentivo ao desenvolvimento local.

No entanto, não basta apenas tê-los, é necessário estarem de acordo com os seus principais fundamentos pelos que, em tese, devem ser o planejamento. O PPA, o LDO e LOA são os instrumentos que estão descritos na Constituição Federal de 88 no artigo 165 e devem ser realizados por todos os municípios independente do porte.

De acordo com o Art. 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Plano Diretor é obrigatório aos municípios com mais de 20 000 habitantes, que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou que são integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou estão situados em áreas de influência de empreendimentos, ou ainda têm atividades com significativo impacto ambiental de ambiente regional ou nacional.

O Estado de São Paulo, no entanto, por meio de sua Constituição (artigo 181, § 1º) obriga todos os municípios paulistas:

Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

Para muitos Gestores de municípios de pequeno porte, os instrumentos de planejamento público, é apenas uma obrigação legal do que mesmo um norteador de suas ações previamente discutidas e decididas sempre de acordo com a realidade e necessidade emergente de seus munícipes. (GUARIENTE, 2010).

De acordo com Bruno (2011, p.129) as peças orçamentárias nos municípios podem ser consideradas como “mera profissão de fé do Administrador”, são planos elaborados para cumprir a legalidade, mas não executados conforme seu planejamento.

E isto, é ainda mais perceptível nos pequenos municípios, onde impera a política do improviso. Os gestores seguem sem o compromisso de executar de fato o planejamento, realizando ações que atendam somente uma pequena parte da clientela política, resultando em planos esquecidos e abandonados.

Contudo, há possíveis soluções que podem ser desenvolvidas: A vontade política é a principal condição para se conseguir a efetividade em qualquer processo de planejamento e compete principalmente a alta administração esse papel. Além de planejar estrategicamente deve se preocupar em cumprir as ações planejadas. É fundamental que estes gestores municipais utilizem os instrumentos (PPA, LDO, LOA) de forma a atender aos propósitos pelos quais foram criados, respeitando os princípios democráticos e evitando situações onde literalmente copiam-se versões de documentos de outros municípios sem às vezes considerar minimamente as peculiaridades de seu município ao “importá-las” e implantá-las. (GUARIENTE, 2010).

#### 4.4 FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para a construção de um processo de mudança em prol de todos os grupos que compõe a vida em sociedade, a participação da população é fundamental. Essa participação

nada mais é que a atuação dos indivíduos na organização de uma sociedade, sendo ela indispensável numa democracia contemporânea.

Quando se trata de orçamento público uma das formas de participação popular é através do “Orçamento Participativo”, que consiste na participação da população nas discussões e definições do orçamento público independente da esfera de governo.

No Brasil, em 1989, um ano após a promulgação da nova constituição brasileira, a prefeitura de Porto Alegre (RS) instituiu o primeiro orçamento participativo, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais (PAES DE PAULA, 2005).

Não obstante a praticabilidade do modelo, o fundamento legal para o orçamento participativo é questionável. Isso porque, apesar de na Constituição Federal conter um dispositivo prevendo a iniciativa popular para a elaboração de leis em geral que está disposto no art. 61, no o art. 165, no entanto, fixa que em relação às leis orçamentárias, a iniciativa será privativa do chefe do Poder Executivo. (ABRAHAM, 2016).

De acordo ainda com a Constituição federal de 1988, a proposta mais próxima que descreve os dispositivos concebendo a viabilidade da participação popular nas questões locais está contida no art.29 através do inciso XII que prevê a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e o inciso XIII que permite a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

Podemos considerar ainda o que está contido no parágrafo único, inciso I, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. (ABRAHAM, 2016).

Segundo ainda Abraham (2016):

Nas normas constitucionais e legais indicadas não há, porém, qualquer menção à vinculação da atividade de elaboração do orçamento pelo Poder Executivo às propostas populares. Portanto, em regra, o governante não está obrigado e nem pode ser compelido a levar em consideração as propostas populares quando da elaboração do orçamento. Resta-nos, assim, considerá-las como sugestões legitimadas pelo interesse público local.

Apesar das propostas populares não estarem obrigadas a serem acatadas pelos governantes, e talvez esse ser um motivo pela baixa participação popular em determinados municípios, é imprescindível a participação popular na elaboração do orçamento público

municipal, pois dessa maneira haverá uma consolidação da cidadania ao incluir a voz social nesse processo. Permitindo escolhas sugeridas a partir de suas maiores necessidades, e ainda, o cidadão gozaria de amplo acesso e transparência quanto ao custo/benefício do orçamento público municipal.

Outros prováveis motivos pelo qual o orçamento participativo não ser implementado pelos municípios podem ser: muitos gestores políticos escolhem não trabalhar com esse tipo de programa, optando por um modelo diferente de governança, ou não simplesmente não retratam a cultura de ouvir a sociedade para tomada de decisões. Outro ponto está na própria incapacidade financeira de muitos municípios, ou seja, eles até poderiam escutar e discutir com a população a melhor aplicabilidade de investimento, porém a falta de recurso inviabilizaria a implantação do Orçamento Participativo. (PASE, 2003);

E por fim, outro aspecto seria a identificação que o Orçamento Participativo tem com o Partido dos Trabalhadores, como esse partido foi o criador e difusor desse programa, outras legendas partidárias preferem não aderir a esse programa. (BROIETTI, [201-]).

Todavia, possíveis soluções podem ser realizadas, como a criação do orçamento participativo que é um programa político com o intuito de socializar a política orçamentária, garantido aos cidadãos acesso aos meios decisórios e informações técnicas da distribuição dos recursos dentro do município. Por meio da participação popular na elaboração do orçamento público municipal é possível gerar mais envolvimento da sociedade com a gestão pública, desenvolve a consciência crítica e consciência política do cidadão.

Sendo assim, é primordial que os gestores promovam e incentivem a participação da população na construção do orçamento municipal. Isto pode ser realizado através da criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre governo e dos diversos segmentos da sociedade, criação de canais legítimos de participação e a criação de encontros que visam divulgar e explicar o funcionamento do Orçamento Participativo à comunidade de forma a conscientizar e estimular a participação popular nas decisões.

Sem a participação da sociedade nos processos da Administração Pública não há democracia, sem democracia não há cidadania.

Através do quadro 5 é possível visualizar de forma resumida os principais problemas encontrados nesses pequenos municípios e o apontamento das possíveis soluções.

Assunto	Problemas	Possíveis soluções
FALTA DE QUALIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E SERVIDORES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistência de planos de carreiras atrativos para os profissionais mais qualificados;</li> <li>• Falta de qualificação e despreparado para a realização das atividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de um plano de carreira com salários mais atrativos;</li> <li>• Criação de programas de capacitação profissional;</li> <li>• Identificação e aproveitamento dos servidores mais qualificados para desempenhar funções estratégicas;</li> </ul>
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ineficiência na cobrança dos impostos municipais;</li> <li>• Falta de sistemas e setores específicos para o desenvolvimento do trabalho;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior clareza em relação ao orçamento público e a importância do recolhimento e pagamento dos tributos;</li> <li>• Criação de setores e sistemas específicos;</li> <li>• Cumprimento das leis em realizar as cobranças dos impostos;</li> </ul>

FALTA DE PLANEJAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de planejamento;</li> <li>• Predominância da política do improviso;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A vontade política para a efetivação do planejamento;</li> <li>• Utilização correta das ferramentas de planejamento (PPA, LDO, LOA, Plano Diretor, etc...).</li> </ul>
FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As propostas não estarem obrigadas a serem acatadas pelos governantes;</li> <li>• Muitos gestores políticos escolhem não trabalhar com esse tipo de programa;</li> <li>• Incapacidade financeira dos municípios para realizar certos projetos ou programas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover e incentivar a participação da população na construção do orçamento municipal;</li> <li>• Criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre governo e dos diversos segmentos da sociedade;</li> <li>• Criação de encontros que visam divulgar e explicar o funcionamento do Orçamento Participativo.</li> </ul>

**Quadro 5: Resumo dos principais desafios e possíveis soluções.**

Fonte: Elaborado pela autora

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a administração pública municipal está se tornando cada vez mais complexa, devido à variedade de assuntos a serem tratados e dos atores envolvidos com as políticas públicas. Esse acelerado e contínuo processo de crescimento do mundo contemporâneo vivenciado pelos pequenos municípios principalmente nas duas últimas décadas, além da enorme quantidade de transferência de responsabilidades conferidas aos municípios após a Constituição de 88, traz consigo um enorme conjunto de novos desafios aos gestores públicos municipais.

A necessidade de proporcionar cada vez mais serviços públicos de qualidade com orçamentos escassos, devido, entre outras causas, a obrigações constitucionais, faz com que estes municípios necessitem buscar um constante aumento da eficiência nos processos de formulação e implementação de políticas públicas visando à maior qualidade de vida de sua população.

Para dar conta de tudo isso, é necessário investir na formação de uma equipe de gestores comprometida com as políticas públicas municipais e preparada para lidar com pessoas. O desenvolvimento de habilidades e conhecimentos que atendam à complexidade da administração do município, assegurando a qualidade dos serviços prestados à população é essencial.

O orçamento público municipal deve ser o caminho para a definição dos serviços públicos prioritários, ele é um instrumento de planejamento pelo qual estão definidos como, quando e onde os recursos do município serão aplicados.

Destarte, o presente estudo procurou identificar os principais problemas enfrentados pelos gestores municipais nos pequenos municípios (com até 20 mil habitantes) do Estado de São Paulo quando o assunto é Orçamento Público Municipal. Problemas esses que vão além do orçamento escasso, envolvem outros fatores que foram pontos dessa pesquisa: a falta da qualificação dos gestores e dos servidores, a não arrecadação de suas próprias receitas, a falta de planejamento e a falta de participação popular.

A complexidade do Estado moderno exige que os gestores públicos e sua equipe estejam cada vez mais preparados para criar sistemas de planejamento, orçamento, indicadores, controle, e principalmente para as tomadas de decisões. O gestor público é

responsável por definir as prioridades no uso dos recursos públicos em pró a toda sociedade, sempre em busca de mais eficiência.

Infelizmente, ainda foi possível identificar em alguns municípios pequenos, a existência de gestores com baixa qualificação, falta de conhecimento e pouco preparo para gerir os poucos recursos disponíveis. Nesse sentido, o desafio a ser enfrentado é enorme, já que é impossível fazer gestão pública com qualidade se os profissionais não tiverem aptos e qualificados para esse trabalho.

Dessa maneira, é fundamental que os gestores e toda sua equipe busquem por qualificação e constantes especializações, a fim de se capacitar para oferecer uma gestão cada vez melhor, adaptada à nova realidade que a administração pública necessita.

Quando o assunto é a arrecadação das receitas municipais o desafio enfrentado pelos gestores destes pequenos municípios está correlacionado com diversos fatores como: localização, fatores regionais, atividades urbanas e econômicas que influenciam na arrecadação dos impostos. Não se podem descartar ainda os problemas como a falta de uma estrutura de Administração Tributária, condicionado com a falta de pessoal bem treinado para o desenvolvimento das atividades, a falta de um departamento de cobrança, a falta de cadastros específicos, a falta de interesse dos gestores em realmente cobrar os impostos, entre outros.

A grande parte do orçamento municipal é destinada para manutenção e pagamento de dívida, restando poucos recursos para investimento, ou seja, para criar obras, contratar e gerar serviços. Para isto, as Prefeituras assinam convênios com governo estadual e federal, buscando atrair recursos de programas já existentes, além dos recursos advindos das transferências.

Apesar de a Constituição Federal garantir aos municípios o recebimento desses recursos por meio de transferências vias as instancia Estadual e Federal vale lembrar que se a economia do País estiver ruim, os recursos repassados serão menores, pois eles são baseados em suas arrecadações. Além disso, ainda existe a questão da sazonalidade desses repasses.

Portanto, torna-se fundamental que os municípios desenvolvam mecanismos para melhorar a arrecadação das suas receitas próprias, dependendo o quanto menos de transferências de recursos.

Dessa forma, quanto maior for à capacidade de um município em gerar, arrecadar e organizar suas próprias receitas e despesas, menos dependente de transferências de recursos das instâncias superiores serão necessárias para sua sobrevivência.

Criar um novo modelo de organização e gestão tributária, realizar a qualificação periódica do corpo técnico, implantar departamentos de cobrança com um modelo integrado de informações econômicas, fiscais e tributárias, fazer uma análise e avaliação de toda a legislação tributária municipal, conscientizar a população sobre a importância de se pagar os impostos, são ações que se fazem necessárias para tornar o sistema tributário municipal mais eficiente.

Outro problema enfrentado pelos gestores dos pequenos municípios paulistas consiste na falta de planejamento efetivo das ações. Planejar e controlar ações são tarefas indispensáveis para o bom desempenho da gestão dos recursos públicos, no entanto, a política do improvo ainda impera em muitos desses municípios. A questão do planejamento é bastante embrionária, ficando restrito à apenas na elaboração do PPA, da LDO e da LOA, de forma padronizada e apenas para o cumprimento da lei.

Nesse sentido, faz-se necessário definir uma metodologia de planejamento estratégico possibilitando ao município utilizar de forma efetiva os instrumentos e procedimentos legais na determinação de uma direção a ser seguida, desenvolvendo ainda um maior comprometimento com a execução das ações governamentais e cumprimento do que foi planejado.

Por fim, ainda foi analisado os problemas referentes à baixa participação popular no processo de definição do orçamento público. Constatou-se que apesar do aumento dos espaços institucionais de participação, a efetiva participação da sociedade é pouco significativa, isso talvez, se deve ao fato ao pouco poder de decisão dos cidadãos. A lei determina os espaços de discussões para democracia participativa, porém não obriga os gestores e autoridades a acatar as solicitações da população, deixando isso à deriva daqueles que dominam o sistema.

Ainda assim, é de extrema importância à participação do cidadão nos meios propiciados a gestão democrática, o orçamento participativo é um deles, além de ser forma inovadora de compartilhar a gestão pública com a população, o orçamento participativo é um mecanismo que permite aos cidadãos influenciar sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade. Os resultados costumam ser obras de infraestrutura, saneamento, serviços para todas as regiões da cidade.

Os Gestores Públicos devem promover e estimular a implantação desse mecanismo, definindo as regras de funcionamento e além da definição das regras na tomada de decisão do Orçamento. É primordial capacitar a população e as autoridades municipais sobre o

orçamento público e o orçamento participativo, com a finalidade de disseminar o conhecimento sobre o assunto, provocando dessa forma interesse por parte da sociedade.

Juntamente com os problemas apontados em relação ao orçamento público municipal, existe ainda uma enorme carência de pesquisas relacionadas aos pequenos municípios paulistas, visto que existem diversos aspectos passíveis de análise e não foi possível aprofundar neste trabalho.

Entende-se que existem diversas particularidades nos pequenos municípios paulistas, inclusive aspectos relacionados à sua gestão pública. Pesquisas mais aprofundada sobre questões de orçamento público e da própria administração dos municípios podem ajudar a entender melhor os municípios do Estado de São Paulo como também a Administração Pública Municipal e seus entraves, para que se alcance um desenvolvimento equitativo. Visto que os dados e informações levantadas poderão ser capazes de melhorar a capacidade administrativa de seus governos, como também de seus próprios agentes de desenvolvimento local.

Reforçando a importância dos conteúdos expostos, o assunto não se esgota para novas pesquisas sobre o tema, sendo importante a continuação e a busca de novos elementos para a construção de conhecimento.

Por fim, saliente-se a importância de se prosseguir com a análise mais aprofundada em relação aos apontamentos realizados, além de diversos outros aspectos que poderão ser avaliados. Sabe-se que nenhum assunto se esgota em si mesmo, portanto, acredita-se que essas sugestões possam ser convenientes para acrescentar um maior conhecimento na área e, assim, proporcionar motivação para novos estudos.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Democracia participativa na elaboração do Orçamento Público**. JOTA, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-democracia-participativa-na-elaboracao-do-orcamento-publico-10122015>>. Acesso em 31 mai.2018.

ABRANTES, Luiz A.; FERREIRA, Marco A.M. **Gestão Tributária**. Florianópolis: UAB Capes 2010.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em 30 de abr. 2018.

ANSELMO. João Luís. **Tributo Municipal**. São Paulo. 2013. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>>. Acesso em 31 mai.2018.

ARAÚJO. Inaldo, P. S; ARRUDA, Daniel G. **Contabilidade Pública: Da Teoria à Prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Inaldo, P.S; ARRUDA, Daniel G.; BARRETTO, Pedro H.T. **O essencial da contabilidade pública**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. **Os Municípios e a Arrecadação das Receitas Próprias**. 2016. Disponível em: < <http://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>>. Acesso em: 31 mai.2018.

ÁVILA, Carlos Alberto de. **Orçamento Público**. Curitiba: IFPR, 2010. Disponível em: < <http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20II/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblicos/Livro%20Orçamento%20Público.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BIBLIOTECA VIRTUAL. **São Paulo: população dos municípios paulistas**. [entre 2016 a 2018]. Disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-populacao-dos-municipios-paulistas.php>. Acesso em: 15 mai. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 maio 1991. p. 8893. Col. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. 04 mai.1964. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 04 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 11 jul.2001. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 10 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1824.** Brasília: Senado Federal, 1824. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 04 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1891.** Brasília: Senado Federal, 1891. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 03 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.** Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 03 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 03 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. **Diário Oficial da União Republica Federativa do Brasil.** Brasília, DF – 01 fev. 1922. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>>. Acesso em: 04 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 27 fev.1967.

Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 04 mai.2018.

\_\_\_\_\_. Governo do Brasil. Economia e Emprego. **Cresce número de municípios no Brasil.** 2013. Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>Acesso em: 28 de abr.2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O que é orçamento público.** 2015. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>Acesso em: 30 de abr. 2018.

BROIETIL, Cleber. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: alguns motivos pelo baixo índice de municípios adeptos. [201-]. In: **II Simpósio Orçamento Participativo.** Disponível em: < <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/2%20ORCAMENTO%20PARTICIPATIVO%20Alguns%20Motivos%20pelo%20Baixo%20Indice%20de%20Municipios%20Adeptos.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

BRUNO, Reinaldo M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal.** 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

CAMÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Entenda como é elaborado o Orçamento Público Municipal.** 2013. Disponível em:< [http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=20952#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=20952#&panel1-1)>. Acesso em: 12 mai. 2018.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto-Lei Nº 311, de 2 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF - Seção 1 -, Página 4249. 7 de mar.1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 mai.2018.

CARVALHO, Maria C.A; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. **Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000.** São Paulo, Pólis, 2002.

CIDADE- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Desdobrando o Orçamento Municipal.** 2009. Disponível em:< [http://bibliotecacrescersemviolencia.org/pdf/5\\_conselho\\_municipal/E18\\_Desdobrando\\_orcamento\\_municipal\\_2009.pdf](http://bibliotecacrescersemviolencia.org/pdf/5_conselho_municipal/E18_Desdobrando_orcamento_municipal_2009.pdf)>. Acesso em: 12 mai.2018.

COSTA, Gisele P. **Cidadania e participação**: impactos da política social num enfoque psicopolítico. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

DANTAS, Humberto. Grandes desafios para pequenos municípios. **ESTADÃO**. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/grandes-desafios-para-pequenos-municipios/>> . Acesso em 31 mai.2018.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Curso Básico em Orçamento Público: **Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2017. 13p.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública. **Curso em Gestão do Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/leandro.aparecido/Downloads/Apostila%20Gest%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

FONSECA, Joao Jose Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. 2002 Fortaleza: UEC. [Apostila].

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Portal de Estatística do Estado de São Paulo**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

GALIZA, Leandro Felipe. **Os desafios da integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA: estudo de caso do município de Nilópolis/RJ**. 2014, 50 f. Dissertação em mestrado – Escola de Administração Pública e de Empresas- Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11872>>. Acesso em: 05 abr.2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GIOMI, Waldemar, POLO, José C. **O sistema de planejamento e orçamento do setor público brasileiro**. São Paulo: Editora Mímeo, 1993.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Rinaldo.J.F.G. **Orçamento Público**: A experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002. 2004. 52 f. Monografia (Especialização em Auditoria e Contabilidade Pública) – Universidade Federal da Paraíba, 2004. Disponível em:<

<https://fpabramo.org.br/2007/08/29/orcamento-publico-a-experiencia-do-orcamento-participativo-no-municipio-de-cabedelo-2001-2002/>>. Acesso em: 20 mai. de 2018.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. CAMARA DOS DEPUTADOS. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> Acesso em 30 de abr.2018.

GUARIENTE, Reginaldo Vieira. **Capacidades Institucionais de Pequenos Municípios Paulistas: Problemas e desafios encontrados na gestão local de Cajobi, Guaraci E Severínia**. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. 2010. Brasília/DF. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_3/capacidades\\_institucionais\\_de\\_pequenos\\_municipios\\_paulistas\\_problemas\\_e\\_desafios\\_encontrados\\_na\\_gestao\\_local\\_de\\_cajobi\\_guaraci\\_e\\_severinia.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_3/capacidades_institucionais_de_pequenos_municipios_paulistas_problemas_e_desafios_encontrados_na_gestao_local_de_cajobi_guaraci_e_severinia.pdf)>. Acesso em: 31 mai.2018.

INSTITUTO CULTIVA. **O que é Orçamento Público Municipal: Reflexões e Subsídios para a participação do cidadão**. 2015. Disponível em:< [http://formacaocontinuada.net.br/wp-content/uploads/2015/06/livreto\\_orcamento\\_publico\\_municipal.pdf](http://formacaocontinuada.net.br/wp-content/uploads/2015/06/livreto_orcamento_publico_municipal.pdf)>Acesso em: 02 mai.2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: Síntese das Etapas de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:< [https://censo2010.ibge.gov.br/images/pdf/censo2010/sintese/sintese\\_censo2010\\_portugues.pdf](https://censo2010.ibge.gov.br/images/pdf/censo2010/sintese/sintese_censo2010_portugues.pdf)> Acesso em: 28 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisas de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 30 de mai.2018.

JÚNIOR, Antônio Gil da Costa. **O Orçamento Participativo na Gestão Pública. Conteúdo Jurídico**, 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-orcamento-participativo-na-gestao-publica,46896.html>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 5ª. Ed. São Paulo, Atlas, 1996, 2001, 2008.

MACEDO, Marina Michel. Os desafios dos Municípios brasileiros e a importância da Administração Pública Municipal. **Migalhas**. São Paulo, agos. 2009. Disponível em:< <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI90853,71043Os+desafios+dos+Municipios+brasil+e+a+importancia+da>>. Acesso em: 21 mai.2018.

MANARA, Maria Elisabete; NESPOLO, Daniele; ADAMI, Roberta Baleiro de Sá; DOMÊNICO, Diego Di; RAMOS, Bertuol Ramos. **A Importância do Orçamento Público: Estudo de Caso do Município de Pinto Bandeira.** In: Conferências UCS - Universidade de Caxias do Sul, XVII Mostra de Iniciação Científica, Pós-graduação, Pesquisa e Extensão. 2017. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucsppga/xviiostrappga/paper/view/5598>> . Acesso em: 08 mai.2018.

MINAYO, Maria C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 4. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora HUCITEC/ABRASCO, 1996.

MODENA, Ana Isabel. **O Orçamento Público e a Flexibilização Orçamentária Através da Desvinculação das Receitas da União (DRU).** Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3157.pdf>>. Acesso em: 11 mai.2018.

MOREIRA NETO, Diogo de F. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALENCAR, André Amorim. **Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais.** In: 10º Prêmio – Temas IV - Tópicos Especiais de Finanças Públicas.

PASE, Hemerson Luiz. Orçamento Participativo em Municípios Predominantemente Rurais. **Desenvolvimento em Questão**, vol.1, nº1, jan-jun, 2003, p.107-121.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova Gestão Pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

POLITIZE. **Orçamento Público: Entenda como é definido.** 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>>. Acesso em: 12 mai.2018.

\_\_\_\_\_. **4 Problemas da Gestão Pública Municipal no Brasil.** 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/gestao-publica-municipal-no-brasil-problemas/>>. Acesso em: 31 mai.2018.

PRÊMIO DO TESOURO NACIONAL. 2010. IV Tema. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010\\_Tema\\_4\\_1.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010_Tema_4_1.pdf)>. Acesso em 31 mai.2018.

RIZZOTTI, José R. **Orçamentos públicos municipais:** Comparativo das execuções orçamentárias das Cidades de Porto Alegre(RS) e Curitiba(PR) (1989-1996). 1999. 121f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1999.

ROCHA, Denise C.C.R. **Histórico e principais informações sobre o orçamento e seu ciclo.** 2013. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/>>. Acessado em 18 abr. 2018.

SILVA, Lino. M. **Contabilidade Governamental:** Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 8.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 31 mai.2018.

TAUIL. Roberto, A. **Os novos prefeitos e o desafio da arrecadação.** Consultor Municipal, 2016. Disponível em: <http://consultormunicipal.adv.br/artigo/financas-municipais/23-11-2016-os-novos-prefeitos-e-o-desafio-da-arrecadacao/>. Acesso em: 31 mai.2018.

TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

UNICEF. Fundação João Pinheiro. **Orçamento Público:** Entendendo tudo. [2017].Disponível em:< <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/arquivos/entendendo.pdf>>. Acesso em: 07 mai.2018.

WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro:** Orçamento Público. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1995.

XEREZ, Sebastião Régis Dias. A Evolução do Orçamento Público e seus instrumentos de Planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica.** ISSN 2236-6717. . Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000043, 01 nov. 2013. Disponível em:< Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 20 de abr. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.