

# GESTÃO TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTO MUNICIPAL

AUTOR

Nelson Guilherme Machado Pinto

IPTU



ITBI



PRAZOS



ISS



GESTÃO  
TRIBUTÁRIA



GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

# **GESTÃO TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTO MUNICIPAL**

---

AUTOR

Nelson Guilherme Machado Pinto

---

1ª Edição

UAB/CTE/UFSM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Santa Maria | RS

2022

©Coordenadoria de Tecnologia Educacional – CTE.  
Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia Educacional da Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB.

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Jair Messias Bolsonaro

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

Victor Godoy Veiga

**PRESIDENTE DA CAPES**

Cláudia Mansani Queda de Toledo

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

**REITOR**

Luciano Schuch

**VICE-REITORA**

Martha Bohrer Adaime

**PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO**

Rafael Lazzari

**PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO**

Jerônimo Siqueira Tybusch

**COORDENADOR DO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Vânia Medianeira Flores Costa

**COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL**

**COORDENADORA DA CTE**

Liziany Müller

**COORDENADORA GERAL DA UAB**

Vanessa Ribas Fialho

**COORDENADORA ADJUNTA DA UAB**

Susana Cristina dos Reis

## COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

### COORDENADORA DA CTE

Liziany Müller

### ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO

Nelson Guilherme Machado Pinto

### REVISÃO LINGUÍSTICA

Grazielle da Silva dos Santos

### APOIO PEDAGÓGICO

Patrícia Nunes Pezzini

### DESIGNER EDUCACIONAL

Cecilia Decarli

### DIAGRAMAÇÃO

Daniela Pereira Barbosa

### PROJETO GRÁFICO

Ana Letícia Oliveira do Amaral

### CAPA

Elaborada a partir do original de @Macrovector / Freepik



O conteúdo desta obra expressa a opinião do autor e seu teor é de sua inteira responsabilidade.

P659g Pinto, Nelson Guilherme Machado  
Gestão tributária e orçamento municipal [recurso eletrônico] / Nelson  
Guilherme Machado Pinto. – 1. ed. – Santa Maria, RS : UFSM, CTE, 2022.  
1 e-book : il.

Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia  
Educativa da Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB  
Acima do título: Gestão Pública Municipal  
ISBN 978-65-88403-53-2

1. Orçamento público 2. Gestão tributária 3. Gestão financeira municipal  
I. Universidade Aberta do Brasil II. Universidade Federal de Santa Maria.  
Coordenadoria de Tecnologia Educativa III. Título.

CDU 336.22  
351.72

Ficha catalográfica elaborada por Lizandra Veleza Arabidian - CRB-10/1492  
Biblioteca Central da UFSM

MINISTÉRIO DA  
**EDUCAÇÃO** 



# APRESENTAÇÃO

Caro(a) estudante,

A disciplina de Gestão Tributária e Orçamento Municipal apresenta uma abordagem ferramental e específica acerca de aspectos relacionados a tributos e orçamento que tenham aplicabilidade na gestão das organizações públicas municipais. O contexto aqui apresentado acaba sendo uma realidade decisiva para a gestão financeira municipal, tendo em vista que as questões orçamentárias e tributárias são relevantes para a organização e manutenção da vida pública dentro dos municípios.

A partir dos conhecimentos prévios adquiridos nas disciplinas desenvolvidas no curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (GPM), você já é capaz de entender a dinâmica da gestão pública, bem como das suas políticas. Além disso, já foi possível construir uma boa noção sobre o papel do município e seus arranjos interfederativos. Dessa forma, é daí que parte um direcionamento maior para a questão financeira dos municípios, por meio do debate no orçamento e dos tributos.

Ao longo do material, serão apresentadas 5 unidades que irão proporcionar uma visão ampla do orçamento municipal e a gestão dos seus tributos. As unidades foram construídas de maneira lógica, sendo que, nas primeiras, será feito o entendimento das questões tributárias e a sua importância para a realidade municipal. Após a construção dessa abordagem é que os aspectos orçamentários são introduzidos, alicerçados nas esferas do planejamento e transparência, dentro da dinâmica da gestão pública municipal.

No decorrer do curso, você já deve ter-se perguntado: Como os municípios recolhem os seus tributos? Quais tributos estão sob responsabilidade dos municípios? Qual é a diferença entre imposto e tributo? Como ocorre o planejamento orçamentário municipal? Como é feita a gestão fiscal e quais mecanismos de transparência pública estão disponíveis para os municípios? Todos esses questionamentos, e certamente muitos outros relacionados à temática tributária e orçamentária, serão respondidos com este material.

De maneira específica, na primeira unidade serão abordados os tributos municipais de maneira conceitual e como uma ferramenta de indução ao desenvolvimento municipal. Na unidade 2, serão abordadas as transferências governamentais para que na sequência, na unidade 3, sejam tratados os três instrumentos do planejamento orçamentário, isto é, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), juntamente com as experiências sobre o orçamento participativo para que na unidade 4 sejam mais aprofundadas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Crimes Fiscais, juntamente com os conceitos de controle social e transparência. Por fim, a última unidade trata de estudos de casos aplicados.

Desejo um excelente curso, com boas leituras e produtivas reflexões e discussões. Que este *e-book* seja útil e prático para as suas atividades, possibilitando aprendizados e experiência ao longo de sua formação no curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Com este material, você será capaz de entender melhor os aspectos relevantes à gestão tributária e orçamentária dentro da realidade municipal. Além disso, terá condições de expressar domínio sobre a dinâmica dos tributos e dos orçamentos aplicados aos municípios.

Bons estudos!

# ENTENDA OS ÍCONES



## ATENÇÃO

Faz uma chamada ao leitor sobre um assunto, abordado no texto, que merece destaque pela relevância.



## INTERATIVIDADE

Aponta recursos disponíveis na internet (sites, vídeos, jogos, artigos, objetos de aprendizagem) que auxiliam na compreensão do conteúdo da disciplina.



## SAIBA MAIS

Traz sugestões de conhecimentos relacionados ao tema abordado, facilitando a aprendizagem do aluno.



## TERMO DO GLOSSÁRIO

Indica definição mais detalhada de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.

# SUMÁRIO

## ▷ UNIDADE 1 – TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL . 10

### **Introdução . 12**

- 1.1 Principais Conceitos . 14
  - 1.1.1 Impostos . 15
  - 1.1.2 Taxas . 15
  - 1.1.3 Contribuições de Melhoria . 16
- 1.2 Tributos Municipais . 17
  - 1.2.1 IPTU . 17
  - 1.2.2 ITBI . 17
  - 1.2.3 ISS . 18
- 1.3 Administração Tributária . 20
- 1.4 O Papel Municipal na Gestão Tributária . 23

### **Atividades – Unidade 1 . 25**

## ▷ UNIDADE 2 – TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS . 27

### **Introdução . 29**

- 2.1 As Receitas de Transferência . 31
- 2.2 As Transferências Diretas para Municípios . 33

### **Atividades – Unidade 2 . 35**

## ▷ UNIDADE 3 – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO . 36

### **Introdução . 38**

- 3.1 Plano Plurianual . 40
  - 3.1.1 Prazos . 40
  - 3.1.2 Cuidados . 41
- 3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual . 43
- 3.3 Orçamento Participativo . 45
  - 3.3.1 O Caso de Porto Alegre - RS . 46

### **Atividades – Unidade 3 . 48**

## ▷ UNIDADE 4 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, LEI DE CRIMES FISCAIS, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA . 50

### **Introdução . 52**

- 4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal . 54
- 4.2 Lei de Crimes Fiscais . 56
- 4.3 Transparência Pública . 58
  - 4.3.1 Lei de Acesso à Informação . 59
  - 4.3.2 Portal de Transparência . 60
- 4.4 Controle Social . 62

### **Atividades – Unidade 4 . 63**

▷ **UNIDADE 5– ESTUDOS DE CASOS APLICADOS . 65**

**Introdução . 67**

5.1 IPTU em Santa Maria - RS . 68

5.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal em  
Palmeira das Missões - RS . 70

**Atividades – Unidade 5 . 72**

▷ **CONSIDERAÇÕES FINAIS . 73**

▷ **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS . 74**

▷ **APRESENTAÇÃO DO AUTOR . 78**

# 1

---

TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE  
INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

---



# INTRODUÇÃO

Os tributos são valores que as pessoas, sejam elas física ou jurídica, devem pagar ao poder público. Dessa forma, os tributos delimitam uma obrigação pela qual é estabelecida uma relação entre a sociedade e a Administração Pública.

De maneira equivocada, o senso comum coloca tributo no mesmo patamar de imposto. Por isso, ao longo deste material, serão abordadas as conceituações corretas.

Na realidade, os impostos são um tipo de tributo, isto é, todo imposto é um tributo, mas nem todo tributo pode ser considerado um imposto. A partir disso, o tributo é o conceito mais amplo podendo, conforme classificação do Código Tributário Nacional (CTN), ser classificado, além de impostos, em taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Ao longo dos últimos anos, conforme Andrade, Lins e Borges (2015), o aumento do interesse em assuntos referentes à contabilidade e à gestão tributária tem relação com o aumento do custo tributário e os seus impactos no dia a dia das pessoas. Prova disso, de acordo com os mesmos autores, é a elevada carga tributária que tem valores próximos à casa dos 30% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. É importante lembrar que o PIB representa a soma de todos os bens e serviços em valores monetários produzidos por um país, estado ou município.

Os tributos podem ser classificados de várias formas. Uma das suas classificações, e que interessa para aprofundarmos o assunto de acordo com os objetivos do curso, é em relação à competência político-institucional. Assim, conforme essa categorização, os tributos podem ser classificados como federais, quando são cobrados pela União; estaduais, sempre que são cobrados pelos estados e Distrito Federal; e, por último, municipais, quando cobrados pelos municípios, sendo este último tipo de tributo o que iremos considerar para esta unidade.

Os tributos não devem existir para si próprios. Assim como a evolução da Administração Pública enquanto teoria, os tributos devem estar alinhados aos aspectos gerais, ocasionando o maior custo-benefício possível para a população. Isso não quer dizer que os tributos devem apenas justificar a sua existência e servir para fins apenas burocráticos. Os tributos devem funcionar como ferramenta de indução ao desenvolvimento municipal. Isso faz com que os gestores públicos tenham esse entendimento e saibam usar os tributos como mecanismo para atingir esse objetivo.

É pertinente ampliar a discussão a respeito do que se entende sobre desenvolvimento municipal. A exemplo de como as teorias de desenvolvimento evoluíram, não se pode falar de desenvolvimento pensando estritamente no aspecto econômico. É lógico que, quando se fala de tributos, pensa-se no aspecto financeiro, mas o mesmo deve ser atrelado ao fato de que a arrecadação desses funcione como instrumento de apoio ao desenvolvimento em aspecto

multidimensional, isto é, que alavanca o desenvolvimento da região em diversas frentes.

A partir disso, nesta unidade, para chegar a esse entendimento é importante destacar aspectos da gestão tributária. Apesar de ser algo amplamente discutido e, muitas vezes, já ser um debate vencido, é importante, ao se tratar de tributos, ter em mente a questão de gestão do Estado – que possui caráter permanente –, tendo sua dissociação da gestão política – a qual, via de regra, é renovada a cada pleito eleitoral.

Esta unidade está dividida em quatro subunidades. Na primeira, são apresentados os principais conceitos relacionados aos tributos municipais, abordando-se a questão dos impostos, taxas e contribuições de melhoria apresentadas à lógica municipal. Na segunda subunidade, são tratados os tributos e os principais impostos municipais, isto é, Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Na terceira, apresenta-se a área de administração tributária. Na quarta subunidade, aborda-se o papel do município na gestão tributária.

# 1.1

## PRINCIPAIS CONCEITOS

Um tributo, conforme o artigo 3º do **Código Tributário Nacional (CTN)**, é definido como “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966). A partir disso, entende-se que o tributo consiste na obrigação que é imposta às pessoas físicas e jurídicas para recolhimento de valores ao Estado.



TERMO DO GLOSSÁRIO:

O **Código Tributário Nacional (CTN)** é a lei brasileira que orienta a aplicabilidade de tributos no Brasil – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Essa lei baseia-se na exigência do art. 146, inciso III da Constituição Federal de 1988.



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei nº 5.172/1966 em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5172.htm)

Existem itens básicos para a efetiva capacidade do poder público em tributar, os chamados elementos essenciais que são: a) hipótese de incidência; b) sujeitos ativos e passivos; c) base de cálculo; e d) alíquota.

A hipótese de incidência refere-se ao que gera o fato para que o tributo possa surgir. Em relação aos sujeitos, temos a responsabilidade pela cobrança do tributo, sujeito ativo, e o responsável pelo pagamento, isto é, o sujeito passivo, estabelecendo uma **relação creditícia** entre ambos. Já a base de cálculo e a alíquota são, respectivamente, o montante incidente sobre o tributo e o percentual aplicado sobre a base de cálculo.



TERMO DO GLOSSÁRIO:

Uma **relação creditícia** é aquela que estabelece uma relação de devedor e credor em relação a algo. O **credor** é aquele que tem o direito tributário de algo, sendo o seu beneficiário. Já o **devedor** é aquele que tem a obrigação tributária de algo, estando em débito com o credor.

Os princípios constitucionais tributários devem ser considerados no momento em que o poder público pratique o ato de tributar, pois servem de base para a aplicabilidade dos tributos junto à sociedade. Ao todo, são sete os princípios tributários, os quais são expostos no Quadro 1.

QUADRO I. Princípios tributários e suas características

| PRINCÍPIOS              | CARACTERÍSTICAS  |
|-------------------------|--|
| Legalidade              | É proibido aumentar ou exigir tributo sem uma lei que o estabeleça.  |
| Igualdade               | É proibido qualquer tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.  |
| Capacidade contributiva | Sempre que possível, os tributos terão caráter pessoal e terão sua graduação levando em conta a capacidade econômica do contribuinte.  |
| Irretroatividade        | É vedado cobrar tributos em relação a fatos geradores que tenham ocorrido antes do início da vigência da lei que gerou sua instituição ou seu aumento.                             |
| Anterioridade           | É proibido cobrar tributos no mesmo ano em que a lei que criou o tributo foi instituída ou gerou seu aumento.  |
| Não confiscatoriedade   | É vedado fazer com que o tributo seja utilizado com efeito de confisco.  |
| Seletividade            | Refere-se à possibilidade de fazer a cobrança de tributos de forma diferenciada em alguns casos em que se queira estimular ou restringir o consumo de determinado produto/serviço. |

FONTE: Adaptação de Andrade, Lins e Borges (2015).

Os tributos podem ser divididos, conforme o seu fato gerador, em impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios, sendo que este último é o único cobrado exclusivamente pela União. Assim, como o enfoque do material é nos municípios, vamos atentar-nos ao entendimento dos três primeiros elementos citados em relação aos tributos.

### 1.1.1 Impostos

Os impostos são os tributos cobrados pelos municípios e que possuem como fato gerador uma situação que não mantém dependência com qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte. Na visão de Harada (2012), o imposto tem como caracterização ser o tipo de tributo que realiza a captação de riqueza que é produzida pelo particular.

Pela lógica do contribuinte, o pagamento do imposto, portanto, não gera nenhuma contraprestação por parte do Estado. Dessa forma, esse tipo de tributo tem como finalidade manter as atividades características da Administração Pública municipal.

### 1.1.2 Taxas

As taxas são o tipo de tributo originado do exercício regular do **poder de polícia** ou da efetiva ou potencial utilização de serviço público específico e divisível que esteja sendo prestado ou colocado à disposição do contribuinte (BRASIL,

1966, art. 77). Dessa forma, diferente dos impostos, esse é um tipo de tributo que surge da atuação direta do Estado em relação ao contribuinte (HARADA, 2012).



ATENÇÃO:

O poder de polícia é exercido pelo Estado a fim de ocasionar a promoção do bem comum e do bem-estar social, bem como a garantia da limitação e disciplina de interesse e liberdades (ANDRADE; LINS; BORGES, 2015).

Analisando pela perspectiva do contribuinte, as taxas são aplicadas de maneira direta por aquilo que está à sua disposição. A partir disso, não há necessariamente a utilização por parte do contribuinte, mas o potencial uso da situação já caracteriza a cobrança do tributo.

### 1.1.3 Contribuições de Melhoria

As contribuições de melhoria são o tributo relacionado à realização, por parte do Estado, de obra pública que ocasione valorização imobiliária. O limite total desse tributo decorre da despesa realizada, e o limite individual é considerado o acréscimo de valor que for resultado da obra para cada imóvel beneficiado pela mesma.

Na visão do contribuinte, é uma cobrança de caráter indenizatório. Assim, a finalidade desse tributo é reembolsar a despesa ocasionada com obra pública que gerou valorização imobiliária do local onde o contribuinte possui residência ou estabelecimento comercial próprios.

# 1.2

## TRIBUTOS MUNICIPAIS

Na República Federativa Brasileira coexistem três esferas políticas que são independentes e autônomas, isto é, União, estados e municípios. A Carta Magna, a fim de conferir independência político-administrativa entre esses entes federados, assegurou a independência financeira entre eles, possibilitando o poder de tributar.

Portanto, os municípios possuem o poder de instituir o seu próprio sistema tributário. Dentro desse sistema, tributos são compostos por três impostos, isto é: a) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); b) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) (BRASIL, 1988, art. 156).

Ademais, fazem parte desse sistema taxas e contribuições de melhoria. Outros elementos pertencentes ao sistema tributário municipal são as contribuições previdenciárias, para custeio da previdência pública, bem como a contribuição para custeio da iluminação pública.

### 1.2.1 IPTU

O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é um tributo imobiliário e caracterizado como tipicamente local. A decisão de deixar esse imposto sob responsabilidade municipal é acertada, em virtude de a possibilidade de um imóvel não poder ser movido de um município para outro, além do fato da proximidade com essa esfera do poder público (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013).

Está estabelecido nos artigos 35 a 42 do CTN (BRASIL, 1966), tendo como sujeito passivo o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o possuidor a qualquer título. Esse imposto tem como fato gerador o imóvel localizado na zona urbana do município e a sua consequente propriedade, domínio útil ou posse do bem.

É pertinente destacar que a detenção de um imóvel não faz alguém contribuinte do IPTU. Prova disso é o locatário de um imóvel que, mesmo sendo um possuidor direto do imóvel, aos olhos do município não é considerado um contribuinte desse tributo.

### 1.2.2 ITBI

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo também imobiliário e caracterizado como de transferência. É um tributo relacionado às transações imobiliárias, quando um imóvel é transferido a um novo morador.

Está previsto nos artigos 35 a 42 do CTN (BRASIL, 1966), tendo como sujeito passivo o transmitente ou adquirente do bem imóvel. O fato gerador desse imposto municipal é constituído pela transmissão entre pessoas vivas, por ato oneroso de bens imóveis no território do município da situação do bem.

## 1.2.3 ISS

O Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) está regulamentado na [Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003](#), sendo alterada pela [Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016](#). O sujeito passivo desse tributo são os prestadores de serviços, empresas ou profissionais autônomos, independente de possuírem ou não estabelecimento fixo. O fato gerador caracteriza-se como a efetiva prestação remunerada de serviços que compõem os 40 itens da legislação e que são subdivididos em 230 serviços.



### INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei Complementar nº 116/2003 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm)



### INTERATIVIDADE

Acesse a Lei Complementar nº 157/2016 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm)

Dessa forma, na visão de Andrade, Lins e Borges (2015) esse é o principal tributo municipal. Além disso, para esses mesmos autores, o principal cuidado na gestão desse tributo é o correto enquadramento da atividade de [prestação de serviço](#) das empresas mediante as classificações listadas nas normas municipais.



### TERMO DO GLOSSÁRIO:

A distinção entre **indústria** e **serviços** refere-se a uma diferenciação entre ramo de atividades e atuação das empresas, que está ligada ao processo de transformação da matéria-prima em produto. Enquanto na indústria esse processo de transformação ocorre, com a alteração do insumo para que se torne um item a ser vendido e/ou consumido, nos serviços não há esse processo de transformação. Nos serviços, apesar de não ocorrer esse processo de transformação, pode acontecer de um produto ser vendido, no caso do comércio, ou ser trabalho com um serviço em essência na prestação de serviços.

Diante desse contexto, problemas decorrentes do enquadramento indevido podem ocorrer e devem ser evitados. Um dos erros mais graves seria a de uma atividade definida como **industrialização ser classificada como prestação de serviço**.



**ATENÇÃO:**

A definição de indústria e serviço, além de tratar de impostos diferentes, lida com aspectos econômicos distintos. Por isso, é importante que as empresas e os profissionais tenham o entendimento sobre essa diferenciação. Ademais, em termos de tributo, enquanto que o ISS é um imposto municipal, as atividades industriais são tributadas pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o qual é um imposto federal, isto é, de competência da União.

# 1.3

## ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A administração tributária pode ser definida como um conjunto de atividades voltadas para a execução. Ademais, essas atividades são definidas em lei, previstas especificamente nos artigos 194 a 200 do Código Tributário Nacional - CTN (BRASIL, 1966).

A gestão tributária faz, na verdade, parte da área do Direito Tributário, que tem como responsabilidade disciplinar o Estado no seu processo de retirada compulsória da riqueza da sociedade em geral, a qual contribui para a manutenção do Estado. Dessa forma, as discussões nessa área vão para a linha de relação do contribuinte com o **fisco** (HARADA, 2012).



### SAIBA MAIS:

Fisco é uma palavra de origem romana que, durante o período de república dessa localidade, representava um cesto no qual eram guardadas as receitas do Estado. No período do Império Romano, essa palavra já apareceria com o sentido fiscal, sendo uma atribuição do imperador.

Algumas atividades são tidas como típicas do Estado, isto é, são necessárias para atender aos interesses públicos e não podem ser delegáveis. A gestão dos tributos públicos é uma dessas atividades, pois tem o seu enfoque, principalmente, em arrecadação e fiscalização (MACEDO; AGUIRREZÁBAL; PINTO; ARAÚJO, 2017).

As atividades da administração tributária, centrada principalmente na fiscalização e arrecadação, só ocorrem mediante lei (HARADA, 2012). Dessa forma, os critérios que devem ser observados bem como os poderes conferidos estarão de acordo com a **Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Leis Complementares e demais normas vigentes**.



### ATENÇÃO:

Lembre-se de que na Administração Pública trabalha-se com a legalidade estrita, isto é, só pode ser feito o que está na lei. Essa lógica difere da iniciativa privada, a qual trabalha com a legalidade ampla, ou seja, se não há proibição, há a faculdade de fazer.

O sistema tributário brasileiro existe formalmente desde que o Brasil foi considerado colônia de Portugal. O primeiro tributo que se tem registro em território nacional é relacionado ao produto explorado à época do início da colonização portuguesa, isto é, o pau-brasil, com o tributo denominado quinto do

pau-brasil. A partir disso, com a vinda da família real portuguesa ao Brasil e, posteriormente, com a promulgação da república, várias tentativas de organizar os tributos no território nacional existiram. Dessa forma, no contexto atual, por meio da Constituição Federal de 1988, configurando o novo sistema nacional, passa a ter seus tributos definidos pelas respectivas esferas do governo. Assim, esses tributos podem ser visualizados no Quadro 2.

QUADRO 2 – Os tributos existentes nas respectivas esferas de governo

| ESFERA DO GOVERNO | TRIBUTOS  |
|-------------------|---|
| União             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II);</li> <li>- Imposto sobre exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE);</li> <li>- Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR);</li> <li>- Imposto sobre produtos industrializados (IPI);</li> <li>- Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativo a títulos de valores mobiliários (IOF);</li> <li>- Imposto sobre propriedade territorial rural (ITR);</li> <li>- Imposto sobre grandes fortunas (IGF);</li> <li>- Outros impostos, impostos extraordinários, na iminência ou em caso de guerra externa;</li> <li>- Empréstimo compulsório;</li> <li>- Taxas;</li> <li>- Contribuições de melhoria.</li> </ul> |
| Estados           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);</li> <li>- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS);</li> <li>- Imposto sobre propriedade sobre veículos automotores (IPVA);</li> <li>- Adicional de imposto de renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital;</li> <li>- Taxas;</li> <li>- Contribuições de melhoria.</li> </ul>  |
| Municípios        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU);</li> <li>- Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);</li> <li>- Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS);</li> <li>- Taxas;</li> <li>- Contribuições de melhoria.</li> </ul>   |

FONTE: Adaptação da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é possível perceber a base ampla de tributação do Brasil por meio das suas três esferas governamentais de atuação. A complexidade dos pontos tratados deve refletir de maneira ampla o financiamento das necessidades da população. Outrossim, por meio dos diversos tributos existentes, é papel do Estado ajustar a sua carga tributária, aumentando ou diminuindo tributos conforme o momento e as demandas mais emergentes.

Os tributos são considerados essenciais para a sociedade, pois sem a arrecadação deles não haveria condições para o desenvolvimento de diversas outras atividades que o Estado deve cumprir para atender as necessidades coletivas. Dessa forma, é inegociável que as atividades da administração tributária devam

ser dissociadas das prioridades políticas do governo. A partir disso, o papel da administração tributária no desenvolvimento decorre de as atividades serem feitas de maneira autônoma de viés político, bem como altamente de modo profissionalizado.

# 1.4

## O PAPEL MUNICIPAL NA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A gestão municipal, por ter uma proximidade com o cidadão, deve ter uma atuação mais ativa na gestão tributária. Em um primeiro momento, a fiscalização deve ser o mecanismo de controle do município em relação aos **sujeitos passivos** e às suas respectivas obrigações tributárias.



TERMO DO GLOSSÁRIO:

**Sujeito passivo** é aquele que contribui para uma obrigação tributária. É popularmente chamado de contribuinte. Em termos legais, é aquele que se sujeita ao pagamento de tributos para o fisco.

A realidade municipal tem a responsabilidade de passar mais confiança ao contribuinte, tendo em vista que é a realidade mais próxima que ele vivencia. Dessa forma, uma relação enfraquecida do município na gestão tributária irá, em diversos momentos, representar problemas para os demais entes da federação.

É bem verdade que, apesar da proximidade, uma experiência ruim nos tributos estaduais e federais pode passar uma percepção para o cidadão de desconfiança com a gestão pública como um todo. Dessa forma, apesar de esferas distintas, União, estados e municípios devem atuar alinhados para a satisfação das necessidades coletivas da sociedade.

A atenção à fiscalização da tributação deve ocorrer, pois o recolhimento dos tributos é dependente desse ato (HARADA, 2012). A prevenção e o combate à sonegação devem ser prioridades das prefeituras no processo de gestão tributária municipal. A atividade fiscalizatória possui duas finalidades básicas, isto é, cognoscitiva e repressiva. Explicando melhor esses conceitos, a finalidade cognoscitiva é aquela que busca corrigir a atuação do contribuinte quando esta é insuficiente. A partir disso, por meio dessa finalidade, é buscada a substituição por meio de crédito tributário quando não é atingido o seu fim. Já a finalidade repressiva é a que decorre de ameaça ou imposição de sanções cíveis ou administrativas para o contribuinte que não cumpre com a legislação. Dessa forma, essa finalidade pode, em alguns casos, ocorrer em indicação de crime fiscal junto ao Ministério Público (MP).

Dada a complexidade e os diferentes desdobramentos da questão fiscalizatória, é relevante que os municípios busquem cada vez mais uma modernização dentro da sua estrutura de arrecadação tributária. Na perspectiva de Afonso, Araújo e Nóbrega (2013), muitas prefeituras enfrentam diversos obstáculos na legislação vigente e em deficiências administrativas, mesmo que tenham a intenção de ter um aproveitamento melhor do potencial tributário do município.

No que concerne a essa discussão, Harada (2012) afirma que:

Somente uma boa infraestrutura administrativa poderá propiciar a eficiente atuação do poder tributante, no sentido de maximizar a arrecadação tributária, coibindo, prontamente, a ação danosa dos sonegadores com o fito de conscientizar o contribuinte de que o pagamento de tributos é um dever de todos, na proporção de suas respectivas capacidades contributivas. Uma administração tributária dinâmica, racional e eficiente conduzirá à redução de custos operacionais na arrecadação de tributos, concorrendo para a formação de uma conjuntura capaz de propiciar o alívio da pressão tributária que, entre nós, atinge níveis críticos (HARADA, 2012, p. 52).

Conforme iremos debater em unidades mais adiante, na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Matias-Pereira (2010), a previsão e a arrecadação de maneira efetiva de todos os tributos competentes ao ente federativo são requisitos essenciais da responsabilidade de uma boa gestão fiscal. Contudo, conforme também discutiremos no decorrer das unidades, apenas o poder público e o estabelecido em legislações não são suficientes para uma administração eficiente acontecer; é preciso que o cidadão exerça seu papel de maneira consciente, exigindo cada vez mais qualidade dos serviços.



SAIBA MAIS:

Para aprofundar esse assunto, é recomendada a leitura de: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

# Atividades – Unidade 1

1) O montante incidente sobre o tributo pode ser considerado como:

- a) Fato gerador;
- b) Base de cálculo;
- c) Alíquota;
- d) Sujeito ativo;
- e) Sujeito passivo.

2) Coloque V para verdadeiro e F para falso:

- a) ( ) O IPTU é um tributo imobiliário estadual que é classificado como tipicamente local;
- b) ( ) O ISS é um tributo municipal relacionado à prestação de serviços e atividades industriais;
- c) ( ) As taxas são o tipo de tributo originado do exercício regular do poder de polícia ou da efetiva ou potencial utilização de serviço público específico e divisível que esteja sendo prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

3) Defina quais são os tributos municipais.

4) Sobre a tributação municipal, é válido destacar que:

- a) Os contribuintes nada podem fazer nesse processo, pois não devem manifestar-se;
- b) A infraestrutura administrativa do município pode ser apresentada de qualquer forma quanto a esse aspecto;
- c) A fiscalização é essencial para o recolhimento dos tributos e também para evitar a sonegação de imposto;
- d) A sonegação de imposto é um processo natural e que deve ser fomentado na Administração Pública;
- e) Nenhuma das alternativas anteriores é verdadeira.

5) Por meio do fórum disponibilizado no ambiente virtual, discorra sobre a importância dos tributos para o desenvolvimento municipal. Para tanto, elabore um texto de, no mínimo, 10 linhas, contemplando os seguintes aspectos: o papel do município e o papel do sujeito passivo/contribuinte. Contribua também, para o enriquecimento da discussão no fórum, comentando na postagem dos colegas.

## **GABARITO**

1) b)

2) ( F ), ( F ), ( V ).

3) Impostos (IPTU, ITBI e ISS), taxas, contribuições de melhoria, contribuições previdenciárias e contribuição para custeio da iluminação pública.

4) c)

5) Atividade realizada em fórum virtual, com visões do aluno. Na resposta, é importante destacar e diferenciar os papéis exercidos pelo poder público e pela sociedade por meio do exercício dos tributos como elemento para o desenvolvimento regional.

# 2

---

TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

---



# INTRODUÇÃO

Os entes da federação precisam de recursos para que as suas diversas atividades sejam realizadas. Além disso, esses recursos são necessários para que seja proporcionada qualidade de vida para a população por meio da oferta de serviços públicos básicos.

Já vimos até aqui que os tributos, especialmente por meio de taxas e impostos, são as origens desses recursos. Entretanto, principalmente na esfera municipal, há recursos originados de transferências correntes de outros entes da Federação, isto é, União e estados.

Por mais que a demanda por serviços públicos municipais seja cada vez mais crescente, há, conforme afirma Bruno (2013), uma redução de receitas transferidas para os municípios, seja por **renúncia fiscal** do imposto compartilhado ou na criação de tributos na forma de contribuições que não sejam compartilhados. Conforme a **Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS** (2017), os municípios gaúchos vivenciam a dificuldade no repasse de recursos financeiros, por meio dos governos do estado e da União, para recursos que são considerados de áreas prioritárias, ou seja, saúde, educação e assistência social. Em muitos casos, para que esses recursos sejam garantidos, é necessário que os municípios recorram à judicialização dessas questões.



#### TERMO DO GLOSSÁRIO:

A **renúncia fiscal** é a isenção tributária, de maneira legal, que permite a não incidência de um determinado tributo. Em termos práticos, é quando um governo decide abrir mão de receber um imposto ou parte dele. Dessa realidade, alguns municípios encontram-se com problemas na gestão das suas finanças e, conseqüentemente, das suas atividades e serviços. Isso porque, muitas vezes, essa decisão é tomada sem qualquer planejamento e análise financeira prévia (BRUNO, 2013).



#### TERMO DO GLOSSÁRIO:

A **Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS** representa as 27 Associações Regionais que representam todos os 497 municípios gaúchos. É uma frente para fortalecer o municipalismo e garantir representatividade a todas as regiões em pautas em comum com entidades e outros entes da Administração Pública.

A partir disso, dada a representatividade em debater outra importante forma de ingresso de recursos públicos municipais, é que esta unidade irá discutir

sobre as transferências governamentais. Por mais que muitas vezes o foco da discussão ganhe relevância tributária na figura dos impostos e taxas, em nível municipal, essas transferências possuem papel relevante para que a municipalidade possa realizar a sua gestão.

Esta unidade está dividida em duas subunidades. Na primeira, são abordadas as receitas de transferência. Na segunda subunidade, trata-se sobre as transferências diretas realizadas para municípios.

# 2.1

## AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA

As receitas públicas podem ser entendidas como o ingresso de recursos nos cofres públicos. Portanto, representam os recursos que serão necessários para a viabilização das ações realizadas pela gestão pública no atendimento das diversas demandas para a sociedade.

Conforme maior foi a autonomia dada aos municípios por meio da Constituição Federal de 1988, as obrigações na realidade municipal também aumentaram. Dessa forma, os municípios, muitas vezes, não conseguem fechar a sua equação de receitas e despesas apenas com recursos próprios, sendo necessárias transferências de outros entes da Federação para que serviços básicos na realidade municipal possam ser exercidos (MORAIS; BONIFÁCIO, 2016).

Em países que apresentam um caráter descentralizado em termos governamentais, é possível notar a forte dependência de recursos que são provenientes das entidades superiores da Federação. Esse é o caso do Brasil, no qual as transferências intergovernamentais representam grande volume de receitas na realidade da Administração Pública (COSTA; CASTELAR, 2015).

As receitas formadas por arrecadação de tributos municipais, conforme discutido nas unidades anteriores, são denominadas receitas próprias. Já as receitas passadas por outros entes da Federação, os quais serão o foco desta unidade, são designados como receitas de transferência.

A divisão em próprias e transferidas não retira a obrigação em comum de cumprimento das questões constitucionais. As receitas transferidas, contudo, diferenciam-se pelo caráter de tentativa de redução das desigualdades regionais, na intenção de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação.

As receitas de transferências são uma forma de promoção da justiça social e de aumento da eficiência econômica. Essas transferências representam para os municípios uma possibilidade de maior alcance de autonomia financeira, o que é preconizado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008).

É papel do Tesouro Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Economia, a realização do repasse desses recursos para estados e municípios. Para as transferências serem realizadas, há a necessidade de cumprimento dos dispositivos constitucionais dentro dos prazos legalmente estabelecidos. Essas informações podem ser encontradas no [Portal Tesouro Nacional Transparente](#).



### INTERATIVIDADE:

Para acessar as informações de transferências do governo federal a estados e municípios, acesse: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>

Também é possível verificar o repasse para cada município por meio do site da Confederação Nacional de Municípios

(CNM). Para isso, acesse: <https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias>

A aplicabilidade das receitas de transferências exige um entendimento de metodologia de cálculo, entendimento sobre as formas de distribuição e a correta aplicação dos recursos transferidos. Isso é relevante ser debatido junto com os municípios, pois os diversos detalhamentos dos aspectos relacionados às transferências podem causar um difícil entendimento sobre essa temática aos cidadãos em geral (BRASIL, 2008).

Um dos aspectos centrais na discussão das receitas transferidas é o grau de dependência de municípios pequenos em relação a esse tipo de ingresso de recursos. Isso ocorre pelo baixo desenvolvimento da estrutura tributária dos pequenos municípios, o que acaba sendo correlacionado com as dificuldades desses entes da Federação em buscarem suas próprias receitas (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014).

Outro aspecto central – e problemático – em relação às questões de transferências governamentais é o federalismo fiscal. Esse problema ocorre, conforme Bruno (2013), pois há uma concentração da maior parte dos recursos arrecadados pelos outros entes da Federação em relação aos municípios, isto é, os estados e a União. Isso gera como consequência um sobrecarregamento das responsabilidades municipais que não é compensado pela pequena parte de recursos que acaba sendo repassada.

Por último, é pertinente destacar outro problema oriundo das transferências governamentais, fato que é debatido por Costa e Castelar (2015). Para os autores, o mecanismo de financiamento das esferas anteriores de governo, isto é, União e estados, pode levar a uma prática de realização de despesas sem compromisso, nesse caso por parte dos municípios, o que pode acabar gerando uma gestão de recursos desequilibrada.

## 2.2

# AS TRANSFERÊNCIAS DIRETAS PARA MUNICÍPIOS

As transferências diretas para os municípios por outros entes da Federação, isto é, a repartição de receitas tributárias, é estabelecida nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). É válido destacar que essas receitas transferidas podem ser classificadas de duas formas: direta e indireta. As diretas consistem no repasse da arrecadação para determinado governo, já as indiretas ocorrem pela formação de um fundo especial (NASCIMENTO, 2014).

Para os municípios as transferências diretas podem ser provenientes da União e dos estados. Os principais repasses são expostos no Quadro 3.

QUADRO 3 – Transferências diretas para os municípios por parte da União e dos estados

| UNIÃO  | ESTADOS  |
|--|--|
| 100% do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte pagadora sobre rendimentos pagos de qualquer título. | 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores em relação aos veículos automotores licenciados no município.   |
| 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de maneira relativa aos imóveis situados no município.                               | 25% do produto da arrecadação do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal de comunicação. |
| 70% do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações de Crédito-Ouro para o município de origem, no qual ocorrer extração do ouro.                               |  |

FONTE: Adaptação de Nascimento (2014).

Em relação às transferências indiretas, podem ser destacados dois importantes fundos que são representativos nas receitas municipais: a) O Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e b) O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB).

O FPM é constituído por 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI, sendo a sua distribuição relacionada ao número da população de cada município. O Fundo de Participação dos Municípios é disposto na [Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997](#). Além disso, houve uma atualização sobre a fixação dos coeficientes de distribuição de recursos com a [Lei Complementar nº 165, de 3 de janeiro de 2019](#).



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei Complementar nº 91/1997 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm)



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei Complementar nº 165/2019 em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/57877486](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/57877486)

Já o FUNDEB é formado por recursos provenientes dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios para promover o financiamento da educação básica pública. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério é regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.



INTERATIVIDADE:

Para conhecer mais sobre o FUNDEB, acesse o site do FNDE em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei nº 14.113/2020 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.113%2C%20DE%2025%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,2007%3B%20e%20od%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.113%2C%20DE%2025%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,2007%3B%20e%20od%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias).

## Atividades – Unidade 2

1) As transferências governamentais podem ser classificadas como:

- a) Receitas de Transferência;
- b) Receitas Próprias;
- c) Receitas Federais;
- d) Receitas Estaduais;
- e) Fundos Municipais.

2) Coloque V para verdadeiro e F para falso:

- a) ( ) O FUNDEB é formado por recursos destinados à saúde pública.
- b) ( ) As transferências diretas para os municípios são provenientes da União e dos estados.
- c) ( ) Os municípios maiores são mais dependentes das transferências governamentais que os municípios menores.

### GABARITO

1) a)

2) (F), (V), (F)

# 3

---

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO  
E EXPERIÊNCIAS DE  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

---



# INTRODUÇÃO

O orçamento público caracteriza-se como uma ferramenta de planejamento, visto que projeta no futuro o que deve ser feito pela Administração Pública, para que posteriormente possa ser avaliado e controlado. O contexto vivido pelas gestões municipais é de cada vez mais participação social, ênfase nos resultados e reflexo na realidade local. Além disso, a questão tributária debatida anteriormente só é possível de ser colocada em prática com a elaboração de um orçamento.

Dessa forma, não há como nenhum município vivenciar sua realidade sem nenhum tipo de planejamento. A LRF, num contexto mais recente, eleva o debate para um planejamento público cada vez mais responsável. Contudo, a importância dada ao planejamento público é mais anterior ainda, especificamente com a promulgação da **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**, que instituiu normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos de todos os entes federados e de suas respectivas autarquias (BRASIL, 1964).



## INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei nº 4.320/1964 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)

A partir disso, temos um marco na legislação orçamentária brasileira, basicamente porque, em função dessa lei, houve uma padronização do orçamentário em todos os níveis de governo. Essa legislação muda de patamar o processo de planejamento orçamentário público.

Portanto, o processo torna-se unificado e considera as três dimensões de gestão para fins de orçamento. Assim, por meio desse contexto, os municípios e demais entes públicos possuem seu mecanismo de planejamento baseado em três níveis. Em termos estratégicos, há o Plano Plurianual (PPA) responsável pelos grandes objetivos e metas de um governo para a sua gestão. Em nível tático, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prioriza as metas definidas no PPA e encaminha as ações para o último mecanismo de planejamento. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a execução em si do que foi planejado, isto é, é a fase operacional do processo. Portanto, a partir desta unidade, esses três instrumentais de planejamento orçamentário serão aprofundados e melhor discutidos.

A sociedade, no decorrer da sua trajetória, aprimora e consolida conceitos. Um destes é a questão da **democracia**, a qual vem cada vez mais se aprimorando em decorrência da evolução da sociedade e por questões tecnológicas.



## TERMO DO GLOSSÁRIO:

**Democracia:** palavra originada do grego e que significa “governo do povo”.

Apesar do seu surgimento na Grécia Antiga, há muitos séculos a democracia vem evoluindo e fortalecendo-se até chegar ao que entendemos nos dias atuais. Partindo da premissa de ser um regime político no qual o povo escolhe os seus representantes para governar, a democracia nada mais é do que um instrumento que busca trazer representatividade e ser um reflexo da sociedade.

Contudo, ainda é preciso evoluir em diversos aspectos; muito disso passa pelo fortalecimento das instituições e por entender que as decisões tomadas pelos governantes podem cada vez mais interagir com a sociedade. No momento atual, é cada vez mais possível existirem espaços de interação dos representantes eleitos junto a lideranças locais e com a sociedade em geral.

Conceitos que ainda abordaremos, como a transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal, são vetores dessa possibilidade cada vez maior de participação da população em geral nas decisões que vão definir os rumos da sociedade. É nesse contexto que surge a ideia de Orçamento Participativo (OP), o qual vem ganhando cada vez mais espaço e abrangência dentro da realidade municipal brasileira.

Esta unidade está dividida em três subunidades. Na primeira, é abordado o Plano Plurianual (PPA), apresentando seus prazos e cuidados. Na segunda subunidade, trata-se sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na última subunidade, além de aprofundar os ideais e conceitos do OP, aborda-se uma experiência consolidada nessa área, ligada ao pioneirismo do Município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, considerada dentro da realidade nacional e internacional uma das referências nessa temática.

# 3.1

## PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento para que os governos nos níveis federal, estadual e municipal elaborem os seus grandes objetivos e metas. Acaba sendo um planejamento estratégico, de médio e longo prazo, que o poder executivo realiza mediante a apreciação e aprovação das instâncias legislativas.

Como é projetado para um prazo maior, o PPA é um ferramental que possibilita às gestões definirem o conjunto de programas realizados pelos próximos 4 anos. Em termos federais e estaduais, fala-se muito em PPA regionalizado, devido às extensões territoriais e aos ambientes distintos dentro de uma mesma região que foi planejada.

O município, por sua vez, é uma região de abrangência mais direta. Entretanto, nada impede que o PPA seja regionalizado para diferentes localidades e realidades presentes dentro do contexto municipal – como, por exemplo, para bairros ou regiões específicas do município –, na medida em que haja um grau de **heterogeneidade** dos municípios.



TERMO DO GLOSSÁRIO:

**Heterogeneidade** é a composição de objetos comparativos que possuem diferenças entre si. Caso tenhamos elementos semelhantes quando falamos de algo, temos elementos homogêneos; do contrário, eles são heterogêneos.

### 3.1.1 Prazos

Apesar de possuir um prazo de 4 anos, engana-se quem acha que o prazo do PPA contempla os **4 anos de um governo**. Na verdade, o que ocorre é que, em função das eleições e do tempo de adaptação ao cargo no primeiro ano de mandato de um governante, estará vigente o PPA aprovado pelo governo anterior.

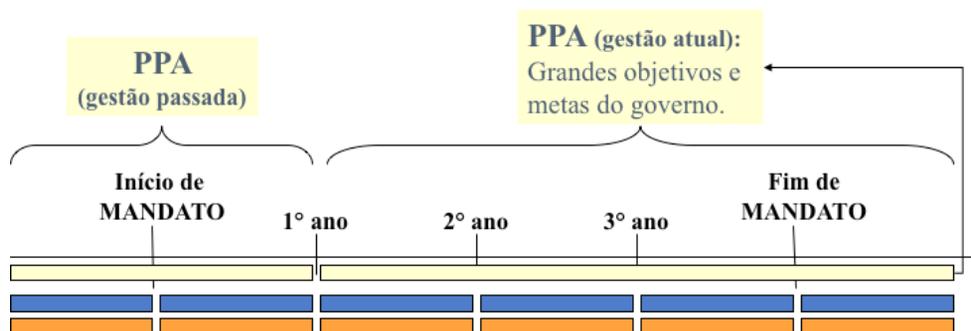


ATENÇÃO:

O que muitos indivíduos não sabem é que qualquer gestor do poder executivo, ao assumir a função do cargo, tem como herança o último ano do planejamento do seu antecessor.

Dessa forma, é assegurado, ao menos em termos legislativos, que haja continuidade nas ações que já vinham acontecendo. Em termos de linha temporal, essa situação fica melhor explicitada na Figura 1.

FIGURA 1 – PPA e seu prazo de acordo com os mandatos eleitorais



FONTE: Autor.

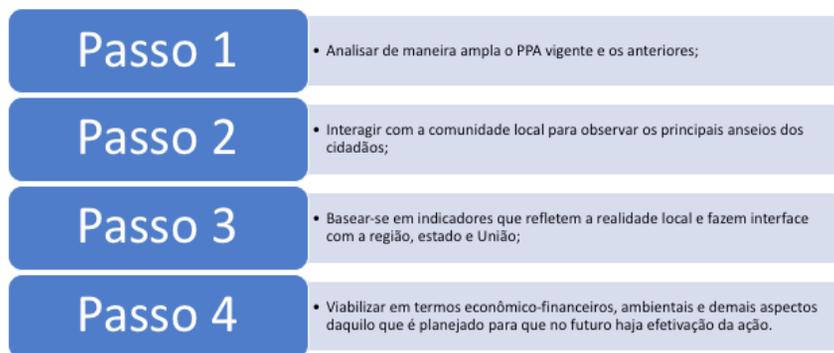
Portanto, ao assumir a gestão de uma prefeitura, haverá um prazo de continuidade dos projetos em andamento e uma preparação no primeiro ano de mandato para que a gestão eleita do município possa encaminhar a realidade para os próximos 4 anos. Sempre lembrando que, desses próximos 4 anos, 3 serão de exercício do mandato com o PPA feito e o último de atuação do PPA fica a cargo do sucessor na gestão municipal.

### 3.1.2 Cuidados

Conforme afirma Bruno (2013), na realidade municipal são necessários cuidados para que o processo de planejamento seja respeitado e cumpra com a sua finalidade institucional, que é a de planejar cidades com visão de futuro. Muitos municípios, em função da falta de conhecimento e profissionais capacitados, acabam delegando a leigos a sua elaboração bem como esquecem de estimular a participação da sociedade nesse processo.

Assim, na elaboração do PPA alguns passos devem ser seguidos, de acordo com Bruno (2013). Em termos gráficos, esses passos ficam melhor entendidos na Figura 2.

FIGURA 2 – Os quatro passos para elaboração do PPA



FONTE: Adaptação de Bruno (2013).

Portanto, o PPA deve refletir a realidade e ser um trabalho minucioso, para que não fique no campo das ideias e das promessas, mas que contenha materialidade e ações efetivas da gestão pública municipal.

## 3.2

# LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento para que os governos em nível federal, estadual e municipal priorizem as metas definidas pelo PPA. Acaba sendo um planejamento tático, pois orienta a elaboração da fase operacional do orçamento.

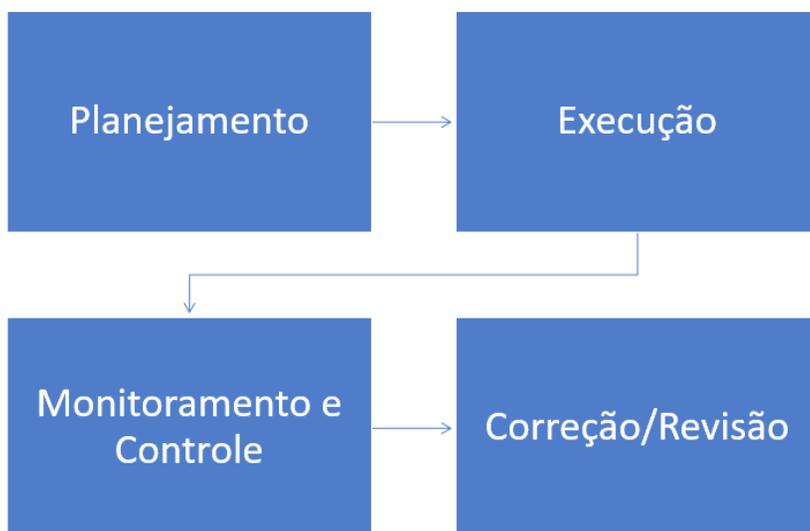
O poder executivo realiza, mediante a apreciação e aprovação das instâncias legislativas, a LDO, que possui prazo de vigência anual. É considerada o mecanismo de viabilização das ações de um governo, pois faz o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estabelecendo as metas e riscos fiscais, a LDO nada mais é do que um instrumento que a cada ano prioriza aquilo que o PPA definiu a longo prazo. É uma forma de atualizar e materializar aquilo que foi planejado, tendo em vista que a LDO já começa a levar em consideração uma previsão real de recursos.

Diante desse contexto, a Lei Orçamentária Anual é a materialização operacional do que foi pensado em termos macro pelo PPA, priorizado pela LDO para, conseqüentemente, ser aplicado pela LOA. Portanto, esse é o instrumento em que ocorre a previsão das receitas e a fixação de despesas, harmonizando com os outros dois mecanismos orçamentários anteriores (BRUNO, 2013).

Ademais, é a partir da LOA que a política econômica e o programa de trabalho da prefeitura podem ser visualizados. A elaboração do orçamento é dividida em 4 etapas, conforme podem ser observadas na Figura 3.

FIGURA 3 – As quatro etapas da LOA



FONTE: Autor.

Por meio dessas etapas, são conjugados os princípios da gestão fiscal. Assim, quando tudo é prioritário, quase nada acaba sendo concretizado; por isso o ordenamento dentro dessas fases leva à construção do recurso público com eficiência e eficácia.

## 3.3

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os instrumentos de transparência e acesso à informação são comuns nos dias atuais. Entretanto, muito antes disso, por volta da década de 1980, já eram discutidos formas e instrumentos de participação dentro da realidade local brasileira.

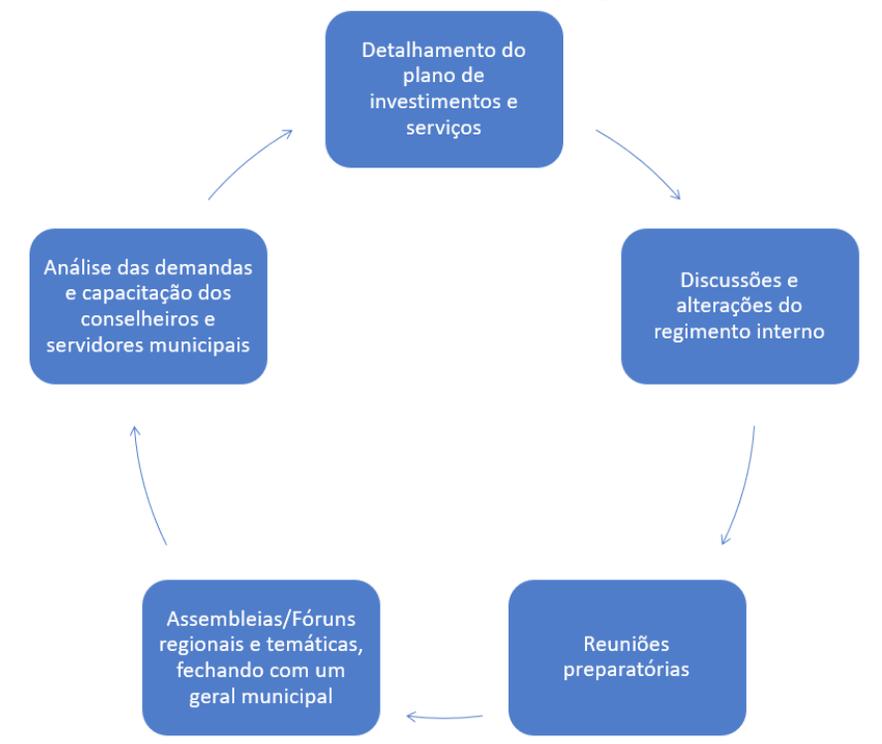
Diante desse contexto é que surgem as discussões em Orçamento Participativo (OP), as quais elevam o Brasil a ser uma referência em termos internacionais em relação a ações de métodos em participação. O que hoje parece ser consolidado nas realidades locais e facilitado pelos instrumentos tecnológicos foi uma jornada que precisou ser percorrida.

Sendo uma estratégia comum em diversas realidades municipais, o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental que possibilita aos cidadãos decidirem sobre os orçamentos públicos na realidade municipal. Apesar de não existirem mecanismos legais obrigando esse tipo de prática, ela está cada vez mais presente por meio da evolução tecnológica e do amadurecimento do controle social por parte da população. A partir disso é que essa ideia acaba ganhando cada vez mais adeptos e espaços para debate.

As principais vantagens que surgem do OP são a maior transparência do processo orçamentário, a maior conscientização por parte das pessoas das suas possibilidades enquanto cidadãos e a exigência de um melhor funcionamento da gestão das prefeituras. Logicamente, a realização dos Orçamentos Participativos impõe uma série de desafios, dentre os quais podem ser citados: a organização por parte das prefeituras para realizar esse processo, a cultura do associativismo na sociedade civil local, o comprometimento de prefeitos, lideranças e equipes técnicas para viabilização das demandas que são pactuadas nesse processo e, por fim, a integração das demandas pactuadas junto aos planos governamentais (IPEA, 2013).

O ciclo do orçamento participativo pode ser visualizado com as suas etapas na Figura 4.

FIGURA 4 – Ciclo do Orçamento Participativo



FONTE: Adaptação do modelo da Prefeitura de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2021).

Por meio da Figura 4, é possível observar que o processo de OP é cíclico e, portanto, renova-se a cada ano. Em termos temporais, as etapas que iniciam o ciclo são: a análise das demandas e capacitação dos servidores e conselheiros municipais e, também, a de detalhamento do plano de investimento e serviços, pois acontecem nos primeiros meses do ano. As etapas em sequência são realizadas no decorrer, com a realização da Assembleia Municipal, que é a assembleia ou fórum final que define o Orçamento Participativo da realidade municipal. Essa etapa também orienta o início de preparação para o novo ciclo participativo, que ocorre todo ano e deve ser um processo de constante construção e aprendizado.

### 3.3.1 O Caso de Porto Alegre - RS

Diversas são as experiências de OP na realidade brasileira. A maioria passou a se consolidar após o período de redemocratização no país, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. O modelo consolidado nesse caso é o da [Prefeitura de Porto Alegre - RS](#).



INTERATIVIDADE:

Para conhecer mais sobre esse modelo de OP, acesse o site da Prefeitura de Porto Alegre em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>

A cidade gaúcha estabeleceu em 1989 o seu modelo de OP e o mesmo é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das melhores 40 práticas de gestão pública urbana em todo o mundo. Além disso, há o reconhecimento do Banco Mundial, tendo o Orçamento Participativo da capital do Estado do Rio Grande do Sul como uma ação bem-sucedida entre sociedade civil e iniciativa governamental.



#### INTERATIVIDADE

Para saber mais sobre esse reconhecimento de Porto Alegre - RS, acesse: <https://www.colab.re/conteudo/op-de-porto-alegre>

Prova desse reconhecimento é que a Prefeitura de Porto Alegre (2021) divulga que diversas cidades no Brasil e no mundo vêm estudar o modelo de OP porto-alegrense e aplicam-no às suas realidades. Dentre as cidades, podem ser citadas: Aracaju no Estado de Sergipe, Barcelona na Espanha, Belém no Estado do Pará, Belo Horizonte no Estado de Minas Gerais, Blumenau no Estado de Santa Catarina, Bruxelas na Bélgica, Montevideu no Uruguai, Saint-Denis na França, Rosário na Argentina e Toronto no Canadá.

O OP da Prefeitura de Porto Alegre é um processo dinâmico que se adequa às realidades locais, na ideia de ser um facilitador entre população e Prefeitura Municipal. Os debates e prioridades do município são definidos por meio de três grandes momentos, de acordo com a Prefeitura de Porto Alegre (2021):

- a) Reuniões preparatórias;
- b) Rodada única de assembleias regionais e temáticas; e
- c) Assembleia municipal.

Por meio dessa dinâmica, o processo de OP vai ocorrendo até que as demandas sejam viabilizadas.



#### INTERATIVIDADE:

Para conhecer mais sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre, acesse: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=112](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=112)

# Atividades – Unidade 3

1) A duração do prazo do PPA é de:

- a) 1 ano;
- b) 2 anos;
- c) 3 anos;
- d) 4 anos;
- e) 5 anos.

2) Coloque V para verdadeiro e F para falso:

- a) ( ) É assegurado, ao menos em termos legislativos, que haja continuidade nas ações que já vinham acontecendo por meio do PPA;
- b) ( ) A LDO possui prazo de vigência bianual;
- c) ( ) A Lei Orçamentária Anual é a materialização estratégica do que foi pensado em termos macro pelo PPA, priorizado pela LDO para, conseqüentemente, ser aplicado pela LOA.

3) Defina quais são as três ferramentas de planejamento orçamentário público.

4) Por meio do fórum de discussão disponibilizado no ambiente virtual da disciplina, acrescente um novo tópico, indicando em seu texto quais ações você incluiria no PPA do seu município, caso estivesse à frente da gestão municipal. Em seu comentário, destaque ao menos três ações, contemplando em cada uma a área de atuação (educação, saúde, infraestrutura, dentre outras) e a estimativa de recursos necessários. Ainda, a fim de contribuir com a discussão, comente a publicação de um colega.

5) Escolha um município brasileiro que tenha a prática do Orçamento Participativo e detalhe a dinâmica do seu processo, bem como os resultados das demandas populacionais do último exercício que foi divulgado. Os resultados da atividade devem ser apresentados de maneira interativa, por meio da criação de um infográfico ou mapa mental sobre a dinâmica do OP pesquisado, destacando e diferenciando a dinâmica do processo de orçamento e delimitando os principais aspectos em convergência com as demandas populacionais.

## **GABARITO**

1) d)

2) (V), (F), (F)

3) PPA, LDO e LOA.

4) Atividade realizada em fórum virtual, com visões do aluno. Na resposta, é importante destacar e diferenciar as três ações indicadas, delimitando a área de atuação e uma estimativa de recursos destinados.

5) Atividade realizada com visões do aluno. Na resposta, é importante destacar e diferenciar a dinâmica do processo de orçamento, delimitando os principais aspectos em convergência com as demandas populacionais.

# 4

---

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL,  
LEI DE CRIMES FISCAIS, CONTROLE  
SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

---



# INTRODUÇÃO

**O**s municípios brasileiros, no decorrer das últimas décadas, vêm buscando maior autonomia em relação às gestões federais e estaduais. Com a Constituição Federal de 1988, houve essa consolidação da autonomia municipal e diversas possibilidades de articulação nos seus aspectos de gestão.

Entretanto, uma série de dificuldades ficam impostas à realidade dos municípios. Uma delas refere-se às dificuldades em limitar a ação dos gestores públicos municipais em relação aos recursos financeiros. Motivações e divergências locais dos governantes municipais podem acabar gerando reflexos negativos de sua atuação para a sociedade, que pouco tem a ver com problemas partidários e políticos das realidades locais.

Diante desse contexto, ainda ocorrem ações governamentais sem qualquer tipo de planejamento, possuindo motivações apenas pessoais e eleitorais. Porém, no cenário municipal, todo esse contexto passa a mudar a partir dos anos 2000 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), materializada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A partir disso, a LRF passa a ser um marco nas finanças públicas e na gestão pública municipal. Isso porque a LRF passou a abordar de maneira direta as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal. De maneira conjunta, uma série de outras legislações foram surgindo para dar suporte à LRF, dentre as quais será destacada nesta unidade a Lei de Crimes Fiscais.

No decorrer dos anos, a sociedade fica cada vez mais participativa. Isso pressupõe a constante busca por informações, dentre as quais inserem-se as ações que estão sendo realizadas pela Administração Pública.

Essa realidade é muito influenciada pela evolução das tecnologias que permitem mais rapidez e agilidade no acesso à informação. Contudo, isso representa também uma evolução cultural, na qual a sociedade procura apresentar cada vez mais seu protagonismo em relação aos assuntos de interesse da coletividade.

Diante disso, dois conceitos surgem, isto é, o controle social e a transparência pública. Essas questões são reflexos do melhor entendimento do princípio constitucional da **publicidade** e da consolidação da LRF na dinâmica da sociedade (BRUNO, 2013).



## SAIBA MAIS:

A publicidade é um princípio constitucional que aborda que todos os atos da Administração Pública devem ser visíveis e apresentados de maneira acessível para a população.

É nesse contexto que a democracia, visando à melhoria da utilização dos recursos públicos, procura ser alcançada. Portanto, é possível afirmar que hoje a

transparência e participação social é um caminho sem volta dentro da realidade democrática nacional.

Essa discussão fica ainda mais fortalecida dentro da realidade municipal. Isso porque, por se tratar de um contexto mais próximo do cidadão – uma vez que este possui mais conhecimento sobre e, muitas vezes, mais engajamento com o debate dos assuntos públicos –, os municípios são cada vez mais questionados por diversos assuntos e exigidos em termos de prestação de contas e de informações para sociedade.

O contexto municipal não deve ser encarado, diante desse fortalecimento dos aspectos de controle da sociedade, como um cenário de dificuldades. Muito pelo contrário, a interação da sociedade com a gestão municipal é o que fortalece e aprimora o debate sobre transparência pública.

Esta unidade está dividida em quatro subunidades. Na primeira, é abordada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentando seus principais aspectos e limites orçamentários na lógica municipal. Na segunda subunidade, trata-se sobre a Lei de Crimes Fiscais, contextualizando as sanções impostas a gestores públicos que não cumprirem com as premissas da LRF. Na terceira, discute-se a questão da transparência pública, delimitando suas origens e motivações, além de abordar a Lei de Acesso à Informação (LAI) e os portais de transparência. E na quarta subunidade, trata-se sobre a questão do controle social, pontuando também a sua diferenciação em relação aos controles interno e externo.

# 4.1

## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), apesar de impor um controle de gastos condicionado à capacidade de arrecadação de tributos para todos os entes da Federação, como União e estados, acaba tendo um papel mais central e fundamental na realidade municipal.



### INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a) em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

A contextualização dessa lei acabou encontrando repercussão mediante um contexto brasileiro que tinha o costume de promover grandes gastos no último ano de mandato de um gestor, para deixar a conta e as conseqüentes dificuldades para o seu sucessor. A partir disso, a LRF visa combater essas práticas, além de, no cenário brasileiro, dar início de maneira mais incisiva a uma discussão de transparência pública.

Portanto, é possível afirmar que a LRF veio para implementar um protagonismo para a questão do planejamento público, para que seja possibilitada uma [gestão fiscal responsável](#). Assim, essa legislação está balizada em quatro princípios: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.



### ATENÇÃO:

Uma gestão que seja responsável, em termos fiscais, é aquela que só deve gastar aquilo que se arrecada.

Como será melhor debatido na próxima unidade, é a permanente fiscalização dos preceitos dessa e de outras leis, por parte da sociedade, que fortalece o controle social. A LRF é mais um instrumento que possibilita controle, fiscalização e participação da sociedade para elaboração e discussão de políticas públicas municipais.

Ademais, a LRF traz uma diversidade de exigências, sendo destacados os cuidados orçamentários, demandando a necessidade de elaboração de programação financeira e o cronograma de desembolso orçamentário, bem como a elaboração de metas para o controle de receitas e despesas. Além disso, tem-se a correlação do gasto público com a arrecadação da gestão pública. Isso faz com que haja [limitações](#) relacionadas à arrecadação das receitas e, no caso dos municípios, uma imposição de gastos de pessoal relacionada a 60% da [Receita Corrente Líquida \(RCL\)](#) do município.



**SAIBA MAIS:**

A LRF impõe limites para o montante da dívida, limites e condições para o aumento de gastos com as despesas de pessoal, de seguridade social e despesas relativas às ações continuadas.



**SAIBA MAIS:**

A Receita Corrente Líquida (RCL) de um município representa a soma dos doze meses de todas as receitas do município. Essas receitas são o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de outras receitas correntes e com as transferências correntes (excluindo-se as transferências intragovernamentais).

Em termos práticos, a imposição das limitações pode ser visualizada de maneira mais ampla na Tabela 1.

TABELA 1 – Limites de despesas com pessoal dentro da realidade do Poder Executivo municipal

| LIMITES    | PERCENTUAL NO MUNICÍPIO |
|------------|-------------------------|
| LEGAL      | 54,00%                  |
| PRUDENCIAL | 51,30%                  |
| ALERTA     | 48,60%                  |

FONTE: Adaptação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a).

Assim, são expostos na Tabela 1 os percentuais dos três limites, os quais podem ser considerados de maneira escalonada. Primeiro, há um limite de alerta – para a gestão ficar atenta da situação –, um limite de prudência e, por último, a imposição de um limite legal. Os valores percentuais apresentados na Tabela 1 são relacionados ao Poder Executivo dos Municípios. Os outros 6% da limitação da despesa com pessoal, referentes à RCL, ficam vinculados ao Poder Legislativo municipal.

## 4.2

# LEI DE CRIMES FISCAIS

O não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos limites por ela propostos ocasiona diversas sanções institucionais. Dentre as principais, em nível municipal, podem ser citadas a retenção do repasse, pela União, de parcelas das receitas federais e o impedimento da contratação de empréstimos e convênios junto à União. Para o gestor público, as sanções vão desde multa, cassação de mandato até a impossibilidade de exercício da função pública (BACKES; MATSUBARA, 2017).

Nesse sentido, há uma série de dificuldades impostas aos municípios no tratamento das responsabilidades dos gestores públicos. Assim, Bruno (2013) afirma que:

No Estado Brasileiro, tem-se observado inúmeras dificuldades em limitar a ação do gestor da coisa pública principalmente, no que concerne à administração dos recursos financeiros, nos diversos níveis de governo, com maior relevo nos Municípios, onde os governantes e seus auxiliares, movidos por paixões locais, interesses domésticos, pessoais, rixas partidárias e outros motivos menores, promovem ações que têm provocado autêntica sangria nos cofres públicos (BRUNO, 2013, p. 17-18).

É nesse contexto que no mesmo ano da LRF foi sancionada a **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**, que ficou conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Portanto, essa é a lei que estabelece as sanções para gestores públicos que não cumprirem as normas previstas na LRF. Dentre as principais sanções, estão detenções e reclusões que podem variar de quatro meses a quatro anos.



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei nº 10.028/2000 (BRASIL, 2000b) em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm)

É válido destacar que essa é uma lei em total convergência com a LRF. É por meio da Lei de Crimes Fiscais que são tipificadas as transgressões que são caracterizadas como crimes contra as finanças. Dentre esses crimes, podem ser destacados: contratação de operação de crédito sem prévia autorização legislativa; inscrição de despesas não empenhadas como resto a pagar ou o seu não cancelamento; assunção de dívida ou aumento de despesa de pessoal no último ano de mandato; ordenação de despesa não autorizada; prestação de garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor superior ou igual à garantia prestada; e oferta pública ou colocação de títulos no mercado sem registro ou criação de lei.

Ademais, além das infrações e punições estabelecidas, a Lei de Crimes Fiscais acrescentou um capítulo específico no Código Penal. Esse capítulo aborda crimes contra as finanças públicas, aplicando sanções severas a condutas equivocadas e que devem ser evitadas na realidade municipal, dentre as quais podem ser destacadas, por exemplo, aumentar a despesa total com pessoal ou assumir obrigação no último ano de mandato por parte do gestor público municipal.

## 4.3

# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência pública pode apresentar uma série de conceituações. Porém, de maneira mais direta e sucinta, um conceito que pode ser atribuído é o de que a transparência pública pode ser encarada como um mecanismo que possui a disponibilização de informações, para que todos tenham possibilidade de consultar aquilo que está sendo feito pela Administração Pública.

Portanto, a transparência pode ser entendida como a disponibilização da informação para todos. Entretanto, somente o fato de a informação estar disponível não basta para que a transparência atinja a sua plenitude dentro da realidade pública. É preciso que as informações apresentem acessibilidade para o usuário da informação e que haja participação da população nesse processo, para que poder público e sociedade trabalhem em conjunto. Isso porque, por meio da acessibilidade, a informação deve estar disponível da melhor maneira possível, com instrumentos e linguagem acessíveis, para que a população compreenda aquilo que está sendo disponibilizado. Mas se não houver a participação popular, consultando e exigindo questões de controle, a transparência vira uma via de mão única.

É possível avaliar, por meio da transparência pública, quando um governo passa por dificuldades, pois com todas as informações disponíveis, via de regra, essa interpretação, de forma ágil e fácil, deveria ser possível. Contudo, por mais que exista o aspecto legal, na figura da **transparência ativa** principalmente, não são em todas as realidades que os municípios possuem as informações totalmente disponibilizadas, pois em alguns contextos há carência de dados divulgados (VISENTINI; SANTOS, 2019).



#### TERMO DO GLOSSÁRIO:

A **transparência ativa** faz alusão à publicação dos dados que são de importância para a sociedade como um todo e, portanto, devem ser realizados de forma antecipada e frequente, muitas vezes amparados por questões de exigência legal. Em contraponto a essa classificação, existe a **transparência passiva**, que se refere às respostas para as solicitações de informação que são realizadas por parte dos cidadãos.

Esse contexto de dificuldades de acesso à informação na realidade de um município deve ser totalmente evitado. Isso porque a transparência na esfera municipal tem um papel fundamental, conforme afirmam Santos e Rocha (2019), para que o cidadão acompanhe de maneira mais detalhada e mais próxima a sua realidade, colaborando na fiscalização dos recursos que são destinados, bem como na discussão de políticas públicas para a sua realidade local.

Por meio desse contexto, a realidade brasileira, com a influência das questões tecnológicas, acaba abordando a transparência de maneira continuada e em frequente debate. Isso faz surgir uma legislação voltada para a questão do acesso à informação, bem como a consolidação de portais que têm como objetivo a divulgação das informações.

### 4.3.1 Lei de Acesso à Informação

A transparência pública é requerida de forma legal no Brasil, sendo a sua supervisão e controle realizados por estruturas responsáveis que garantam que as informações sejam divulgadas pelos governos de maneira compreensível e ampla (MOLINARI; CLAZER, 2015). Diante desse contexto é que ocorre a criação da **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).



INTERATIVIDADE:

Acesse a Lei nº 12.527/2011 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Em alguns casos, deve-se tomar cuidado com os dados que são fornecidos. Isso acontece porque muitas informações podem-se tornar temerárias ou ultrapassarem a barreira do sigilo (BRASIL, 2011). Nesse contexto, por meio do seu art. 4º, a LAI dispõe sobre algumas questões mais gerais, conforme pode ser observado no Quadro 4.

QUADRO 4 – Disposições referentes ao art. 4º da LAI

| CONCEITO                 | DESCRIÇÃO  |
|--------------------------|--|
| Informação               | Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.  |
| Informação sigilosa      | Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público, em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.   |
| Informação pessoal       | Aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.   |
| Tratamento da informação | Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação. |
| Documento                | Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.  |
| Disponibilidade          | Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados.   |

| CONCEITO      | DESCRIÇÃO   |
|---------------|---|
| Autenticidade | Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema. |
| Integridade   | Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino.  |
| Primariedade  | Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.                                   |

FONTE: Adaptação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

A LAI tem como objetivo regulamentar a legalidade de acesso aos dados públicos. Assim, **é garantida a qualquer cidadão a obtenção de informações públicas**, sem haver necessidade de imposição de um motivo específico para o acesso (BRASIL, 2011).



#### INTERATIVIDADE:

Para mais informações sobre essa garantia de acesso aos dados, consulte o link do Fala.BR – Módulo Acesso à Informação (BRASIL, 2020b): <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>

Além disso, o vídeo da Controladoria Geral da União (CGU) explica como ocorre o trâmite do pedido, caso a informação solicitada não seja obtida (AGU, 2017): <https://youtu.be/wIkABWpGdOg>

O acesso é, portanto, gratuito e ocasiona a institucionalização de ferramentas e plataformas inéditas dentro da realidade pública. Apesar disso, a realidade municipal ainda passa por alguns problemas que precisam ser amadurecidos. A carência de conhecimento administrativo bem como a falta de dedicação à cultura da transparência são dificuldades enfrentadas dentro de algumas realidades municipais (MICHENER, 2016).

## 4.3.2 Portal de Transparência

O acesso à informação é muito facilitado pela evolução constante das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que proporcionam uma aproximação cada vez maior entre poder público e sociedade, facilitando a disseminação da transparência dentro das realidades locais.

A partir disso, por meio da LAI, sítios eletrônicos construídos de maneiras simples e compreensíveis passaram a formar o que entendemos hoje por portais de transparência. O objetivo desses portais, seria colocar, de maneira compilada e com fácil acesso, as informações que forem de interesse da população, bem como demonstrar canais de comunicação para solicitação de informações.

Na realidade municipal, a questão da disponibilização da informação por meio de portal de transparência tem uma diferenciação. Existe a imposição para municípios com mais de dez mil habitantes publicarem suas informações por meio de sítio eletrônico de livre acesso (MACEDO; VALADARES; RIBEIRO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2020). Apesar disso, há uma tendência cada vez mais acentuada de os municípios menores também adotarem essa postura, por uma pressão da comunidade local.

## 4.4

# CONTROLE SOCIAL

O controle na Administração Pública surge como uma incumbência para a fiscalização dos entes envolvidos e das suas conseqüentes ações em tudo aquilo que é público. Visa, portanto, garantir o ordenamento jurídico e a gestão com eficiência da Administração Pública. De modo geral, existem duas formas de controle consolidadas, isto é, o interno e o externo. O controle interno é aquele utilizado pela própria entidade responsável pela atividade a ser controlada, sendo uma realização de forma integrada entre os poderes. Já o controle externo é relacionado a uma fiscalização realizada por um órgão diferente daquele que terá a sua atividade controlada.

A fim de contextualizar melhor e diferenciar o controle interno do externo no contexto municipal, um exemplo de controle interno são os órgãos próprios de controladoria que os municípios apresentam, geralmente apresentando os setores/departamentos com o nome de “Controladoria” ou “Controle Interno” ou alguma nomenclatura semelhante. Ademais, em termos de controle interno, as prefeituras podem denominar comissões especiais ou realizar auditorias para determinadas demandas específicas. Além disso, é válido destacar o papel dos procuradores municipais, que têm dentre as suas diversas atribuições a de contribuir para o controle das ações municipais. Já o controle externo pode ser exemplificado pelo Poder Legislativo do município e pelo Tribunal de Contas do respectivo estado que o município faz parte. O Poder Legislativo faz o controle externo com o viés político em relação ao Poder Executivo, enquanto que o Tribunal de Contas do estado faz o controle externo por meio da ótica financeira do município.

Contudo, como visto até aqui, com a evolução da tecnologia, o avanço das legislações e o amadurecimento da sociedade fez com que a participação e a interação entre sociedade e poder público fosse cada vez maior. Isso faz emanar dentro da cultura de controle público da gestão pública uma terceira via, que não pode ser classificada como externa e, muito menos, como interna. E é por meio desse contexto que o controle social surge, como uma decorrência desse processo evolutivo de interação e participação social cada vez mais em ascendência. Portanto, o controle social consiste na participação da sociedade na gestão pública, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar as ações governamentais para que os problemas sociais sejam solucionados, bem como seja garantida a manutenção de serviços de atendimento ao cidadão.

Como já comentado em situações anteriores, na realidade municipal esse contexto fica favorecido. Por ser a esfera mais próxima do cidadão, o controle social é mais fácil e didático para ser exercido pela população que, na maioria das vezes, se sente mais contemplada e impactada pelas demandas dessa esfera governamental.

# Atividades – Unidade 4

1) A LRF é baseada em quatro princípios, exceto:

- a) Planejamento;
- b) Controle;
- c) Sustentabilidade;
- d) Transparência;
- e) Responsabilidade.

2. Coloque V para verdadeiro e F para falso:

- a) ( ) A limitação com a despesa com pessoal no município é relacionada única e exclusivamente ao Poder Executivo municipal.
- b) ( ) O limite de alerta é de 54% de despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Poder Executivo do município.
- c) ( ) A Lei de Crimes Fiscais acrescenta um capítulo específico sobre crimes contra as finanças públicas no Código Penal.

3) Na transparência, é necessário que trabalhem em conjunto a:

- a) Inacessibilidade e a Participação;
- b) Inacessibilidade e a Individualização;
- c) Acessibilidade e a Disparidade;
- d) Acessibilidade e a Individualização;
- e) Acessibilidade e a Participação.

4) Coloque V para verdadeiro e F para falso:

- a) ( ) Existe a imposição para municípios com menos de dez mil habitantes publicarem suas informações por meio de sítio eletrônico de livre acesso;
- b) ( ) O controle social é a participação da sociedade nos assuntos da Administração Pública para acompanhar e fiscalizar as ações governamentais, garantindo a manutenção de serviços de atendimento ao cidadão e que os problemas sociais sejam solucionados.

5) Considerando a questão debatida pela Lei de Acesso à Informação, você já fez um pedido de acesso à informação? Se sim, qual foi a motivação? Você foi atendido? Caso nunca tenha feito nenhum pedido de informação para a Administração Pública, o que lhe impediu de, até o momento, não ter interagido com o setor público na solicitação de informações? Na sua resposta, formule a deman-

da que foi solicitada com suas respectivas motivações ou, então, caso não tenha feito nenhum pedido de informação, explique quais são os fatores limitantes para que esse processo nunca tenha sido feito da sua parte.

### **GABARITO**

1) c)

2) (F), (F), (V).

3) e)

4) (F), (V)

5) Atividade realizada com visões do aluno. A resposta deve detalhar o pedido de informação com as suas motivações ou, então, destacar os fatores limitantes para nunca ter sido feito um pedido.

# 5

---

ESTUDOS DE CASOS APLICADOS

---



# INTRODUÇÃO

**E**studar casos aplicados é importante para que façamos uma conexão entre aspectos teóricos e elementos práticos. Por isso, é importante, ainda mais na Administração Pública, que esses aspectos sejam cada vez mais interligados. Entretanto, quando estamos falando de municípios, o contexto é muito mais complexo. Isso porque no Brasil existem atualmente 5.570 municípios, tornando inviável o estudo em particular de cada caso municipal.

Contudo, para fins didáticos, irei apresentar nesta unidade duas situações aplicadas, de estudos anteriores de minha autoria, para que façamos uma reflexão sobre os assuntos abordados até aqui. Para ficar mais fácil de compreender, um dos casos será voltado à parte tributária e o outro será focado na parte orçamentária.

Portanto, na questão tributária será abordado um estudo que se aprofunda na questão do IPTU no Município de Santa Maria - RS. Assim, por meio do estudo de Gering, Pinto e Vieira (2020), será analisada a problemática da planta genérica de valores no Município gaúcho citado.

Já na parte orçamentária serão analisadas as contas públicas do Município de Palmeira das Missões - RS à luz da LRF. Portanto, o estudo de Quadros e Pinto (2021) analisa a evolução das despesas do Município citado em relação à LRF e ainda faz um comparativo entre o estado e a União considerando a realidade municipal pesquisada.

Não é objetivo desta unidade realizar generalização, apenas mostrar o caráter aplicado, em duas realidades, dos conceitos abordados até aqui. Ao final desta unidade, tenham em mente que outras realidades apresentarão resultados e discussões distintos.

Dessa forma, esta unidade está dividida em duas subunidades. Na primeira, é abordado um caso sobre o IPTU no Município de Santa Maria - RS. Na segunda subunidade, é trabalhada a questão da LRF no Município de Palmeira das Missões - RS.

# 5.1

## IPTU EM SANTA MARIA - RS

Conforme abordamos nas primeiras unidades deste material, o IPTU é um importante tributo municipal ligado à questão de propriedades de imóveis. É válido destacar que, apesar de possuir diferenças de arrecadação em cada cidade, as causas que afetam a sua arrecadação são semelhantes em diversas realidades municipais.

Diante desse contexto, o estudo de [Gering, Pinto e Vieira \(2020\)](#) visa identificar os percentuais de defasagem da [Planta Genérica de Valores \(PGV\)](#) do IPTU no Município de Santa Maria - RS, com a finalidade de trazer para o debate a importância da atualização dessa questão. Conforme o estudo realizado, o IPTU na cidade de Santa Maria - RS representava pouco menos de 4% da arrecadação dos impostos municipais da cidade, sendo menor que o ISS e o ITBI e tendo uma estagnação quando comparado ao número crescente de imóveis na cidade nos últimos anos. Essa situação pode ser melhor visualizada por meio da Tabela 2.

TABELA 2 – Valores dos crescimentos dos impostos do Município de Santa Maria - RS de 2012 a 2016

| IMPOSTO | PERCENTUAL DE CRESCIMENTO |
|---------|---------------------------|
| ITBI    | 10,00%                    |
| ISS     | 7,47%                     |
| IPTU    | 3,98%                     |

FONTE: Adaptação de Gering, Pinto e Vieira (2020).



### INTERATIVIDADE:

Para ler o texto de Gering, Pinto e Vieira (2020) na íntegra, acesse: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/9696>



### TERMO DO GLOSSÁRIO:

A **PGV** é o cálculo realizado pelo poder público para a obtenção do valor venal de um imóvel, para fins de cobrança de imposto. Por valor venal entende-se uma estimativa realizada pelo poder público para o preço de determinado bem.

O trabalho que materializa o caso analisado configura um levantamento realizado nos 126.190 cadastros imobiliários ativos no Município e que geravam incidência no IPTU. Dentre os diversos resultados que o estudo trouxe, o principal

foi a comprovação estatística de que a PGV estava defasada e que, a partir disso, há a recomendação de atualização da mesma.

O apontamento do estudo deixa ainda como sugestão mais prática que a PGV deveria ao menos ser atualizada de cinco em cinco anos, para o caso do Município de Santa Maria - RS, pelo contexto e realidade em que a cidade se encontra. Esse resultado não deve ser generalizado para todas as realidades municipais, tampouco para os outros tipos de impostos, sendo necessário cada caso ser analisado dentro das suas especificidades.

# 5.2

## A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM PALMEIRA DAS MISSÕES - RS

De acordo com o que foi abordado na subunidade 6.1, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um verdadeiro marco nas finanças públicas brasileiras. É pertinente debater que, apesar de possuir regras claras e explícitas, os municípios, por serem 5.570 realidades existentes no país, acabam tendo diferentes impactos na gestão fiscal do seu orçamento.

A partir disso, o estudo de [Quadros e Pinto \(2021\)](#) aborda a evolução das despesas do Município de Palmeira das Missões - RS em relação à LRF. Ademais, é realizado um comparativo com a realidade do Rio Grande do Sul e do Brasil a fim de verificar a semelhança e as disparidades da realidade municipal em relação aos seus entes superiores da Federação.



INTERATIVIDADE:

Para ler o texto de [Quadros e Pinto \(2021\)](#) na íntegra, acesse: <http://sodebras.com.br/edicoes/N181.pdf>

A análise foi realizada para o período de 2011 a 2016 e ficou centrada na evolução das contas de receitas e de despesas em relação à LRF. A [Tabela 1](#), na unidade 6, trouxe os limites apenas para a realidade municipal; para as realidades estadual e nacional, os mesmos podem ser verificados na Tabela 3 a seguir.

TABELA 3 – Limites de despesas com pessoal dentro da realidade do Poder Executivo municipal, estadual e nacional

| LIMITES    | PERCENTUAL DO MUNICÍPIO | PERCENTUAL DO ESTADO | PERCENTUAL DO PAÍS |
|------------|-------------------------|----------------------|--------------------|
| LEGAL      | 54,00%                  | 49,00%               | 40,90%             |
| PRUDENCIAL | 51,30%                  | 46,55%               | 38,86%             |
| ALERTA     | 48,60%                  | 44,10%               | 36,81%             |

FONTE: Adaptação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a).

No período analisado, o Município de Palmeira das Missões - RS apresentou superávits na relação entre receita e despesa e ultrapassou o limite legal apenas no ano de 2015, superando o limite de alerta em todos os anos de análise. Isso pode ser comprovado por meio da Tabela 4.

TABELA 4 – Limites de despesas com pessoal dentro das realidades de Palmeira das Missões, Rio Grande do Sul e Brasil, no período de 2011 a 2016

| UNIDADE DE ANÁLISE   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Palmeira das Missões | 50,12% | 48,72% | 51,06% | 51,54% | 56,54% | 51,12% |
| Rio Grande do Sul    | 48,84% | 51,23% | 51,71% | 54,11% | 58,11% | 52,39% |
| Brasil               | 35,35% | 33,15% | 33,83% | 37,32% | 38,02% | 37,88% |

FONTE: Adaptação de Quadros e Pinto (2021).

No período analisado e em comparação com estado e União, pode-se afirmar que o Município estudado está em melhor situação do que o Rio Grande do Sul e em situação menos estável que a do Brasil. Analisando o contexto da União, no estudo é demonstrado que a mesma apresentou superávits no período na relação entre receita e despesa, não ultrapassando o limite legal em nenhum período de análise.

Ao fazer o comparativo do Município de Palmeira das Missões - RS em relação ao seu Estado, percebe-se que no período analisado o resultado foi de equilíbrio, isto é, sem superávit e sem déficit. Isso pode ser visualizado por meio da Tabela 5.

TABELA 5 – Resultado orçamentário em milhões de R\$ para Palmeira das Missões, Rio Grande do Sul e Brasil, no período de 2011 a 2016

| UNIDADE DE ANÁLISE   | 2011    | 2012   | 2013    | 2014    | 2015    | 2016      |
|----------------------|---------|--------|---------|---------|---------|-----------|
| Palmeira das Missões | 29,606  | 34,983 | 7,961   | 13,618  | 14,692  | 21,686    |
| Rio Grande do Sul    | 0       | 0      | 0       | 0       | 0       | 0         |
| Brasil               | 144.888 | 23.306 | 241.481 | -71.910 | 396.575 | 1.058.820 |

FONTE: Adaptação de Quadros e Pinto (2021).

Esse equilíbrio não demonstra uma boa situação, pois o Rio Grande do Sul estava passando por uma das maiores crises de sua história, parcelando salários e extinguindo autarquias, sendo o equilíbrio, nesse caso, uma demonstração dos cortes realizados para uma equiparação entre receita e despesa. Em relação aos limites que a LRF impõe para o período analisado, o Rio Grande do Sul ultrapassou o limite legal em todos os anos, com exceção do ano de 2011, no qual foi ultrapassado o limite prudencial, ainda que o valor tenha ficado muito próximo ao limite de alerta.

## Atividades – Unidade 5

1) Escolha um município brasileiro e faça a análise de um tributo municipal ou da evolução do orçamento público em relação aos limites impostos pela LRF. Para essa análise, considere ao menos os dois períodos mais recentes de divulgação das informações públicas relacionadas ao tributo ou ao orçamento. Debata essa questão por meio de fórum no ambiente virtual e apresente os resultados através da elaboração de um texto.

### GABARITO

1) Atividade realizada com a visão do aluno, baseada em dados oficiais. Na resposta, é importante escolher o município e, após isso, verificar um tributo ou limites impostos pela LRF. Deve ser apresentada, no mínimo, análise para dois anos do que o aluno escolher.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão tributária e o orçamento municipal são dois grandes desafios na gestão de todo e qualquer município. Isso acontece pois, muito além dos números ligados aos recursos financeiros que essas situações abordam, as mesmas lidam com os encaminhamentos da vida do cidadão para o seu consequente bem-estar.

As finanças públicas municipais representadas pelos tributos e orçamentos vão, portanto, muito além do que as representações monetárias significam. Os erros e equívocos cometidos nesse campo possuem impactos que ecoam por muito tempo. É a partir desse contexto que uma série de legislações e recomendações legais surgem para dar suporte às realidades públicas municipais. Apesar da grande quantidade de municípios existentes dentro da realidade nacional, a gestão fiscal e responsável é uma regra que deve ser encarada como basilar em qualquer realidade.

No decorrer do tempo, a participação, o controle social e a transparência foram vertentes que vieram surgindo e se fortalecendo junto à consolidação da gestão municipal. Esses aspectos demonstram uma questão em comum, isto é, não há mais espaço na gestão pública como um todo para um distanciamento entre poder público e sociedade. A aproximação e o fortalecimento da relação desses agentes é o que favorece a consolidação da democracia e uma cultura de governança entre as instituições.

Ao chegar até o final deste material didático, não encare ele como um manual que vai lhe dar um passo a passo de como realizar a gestão orçamentária e tributária na realidade municipal. Como destacado em diversos momentos deste *e-book*, a realidade de cada município é diferente e apresenta uma dinâmica heterogênea. Portanto, utilize este material como uma ferramenta de apoio, que sirva como uma base para a complexidade dos desafios que a gestão pública municipal apresentará no seu dia a dia.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Brasília: IDP, v. 4, 2013.

AGU Explica: Lei de Acesso à Informação (2017). 1 vídeo (2 min 53 seg). Direção e roteiro Filipe Marques. Brasília: AGU, 2017. Publicado pelo canal Advocacia-Geral da União AGU. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IN-8vXnRSmFI>. Acesso em: 17 mar. 2022.

ANDRADE, E. S. M. de; LINS, L. dos S.; BORGES, V. L. **Contabilidade tributária: um enfoque prático nas áreas federal, estadual e municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BACKES, D. A. P.; MATSUBARA, E. Evolução da dívida pública no estado de Mato Grosso no período de 2002 a 2012: análise sobre a sustentabilidade financeira. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 20, n. 39, p. 88-110, 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 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: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000a. 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: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm). Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais.** Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016.** Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEB – FNDE.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 165, de 3 de janeiro de 2019.** Acrescenta o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/57877486](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/57877486). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Fe-

deral; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fala.BR** – Módulo Acesso à Informação. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências a Estados e Municípios**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRUNO, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Painel Nacional**. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/municipios/transferencias>. Acesso em: 18 mar. 2022.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. de M. O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. **Análise Econômica**, Porto Alegre v. 33, n. 64, p. 171-189, 2015.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Famurs manifesta posicionamento sobre a crise dos municípios**. Porto Alegre: FAMURS, 2017. Disponível em: <https://pnnoticia.com.br/2017/10/10/famurs-manifesta-posicionamento-sobre-crise-dos-municipios/>. Acesso em: 13 out. 2021.

GERING, S. M. P.; PINTO, N. G. M.; VIEIRA, K. M. A problemática da planta genérica de valores no IPTU de um município gaúcho. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 126-145, 2020.

HARADA, K. **Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Orçamento participativo leva a melhorias na gestão dos entes públicos**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/676-orcamento-participativo-leva-a-melhorias-administrativas-na-gestao-de-recursos-explica-tecnico-do-ipea>. Acesso em: 18 out. 2021.

MACEDO, A.; AGUIRREZÁBAL, R.; PINTO, S. L. de M.; ARAÚJO, W. J. de. **Gestão Tributária Municipal e Tributos Municipais**. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L.; RIBEIRO FILHO, W. F.; SILVA JÚNIOR, A. C. da. **Transparência local: Implicações da Lei de Acesso à Informação em municípios mineiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão***, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 100-117, 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MICHENER, G. **Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations. 2016.

MOLINARI, A. P.; CLAZER, E. A. Índices de transparência: Um estudo nos municípios que compõem a AMCESPAR. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO*, 2015, Ponta Grossa, PR. **Anais [...]**. Ponta Grossa, PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, 2015. p. 1-12.

MORAIS, H. A. R. de; BONIFÁCIO, J. N. da S. Transferências Constitucionais: uma análise da representatividade do Fundo de Participação dos Municípios para a região do Alto Oeste Potiguar. **Tekhne e Logos**, Botucatu, SP, v. 7, n. 2, p. 16-32, 2016.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. **Orçamento Participativo**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=112](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=112). Acesso em: 18 out. 2021.

QUADROS, M. R. C. de; PINTO, N. G. M. Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise comparativa entre um Município gaúcho, Estado e União (2011-2016). **Revista Sodebras**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 181, p. 18-25, 2021.

REZENDE, F.; CUNHA, A. (org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SANTOS, L. N. dos; ROCHA, J. S. A importância da transparência para o fortalecimento da gestão pública democrática. **Id on Line – Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Jabotão dos Guararapes, v. 13, n. 44, p. 892-904, 2019.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. E.; CORONEL, D. A. O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014.

VISENTINI, M. S.; SANTOS, M. dos. Transparência na Gestão Pública Municipal evidenciada nos portais eletrônicos dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) das Missões/RS. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 17, n. 49, p. 158-175, 2019.

# APRESENTAÇÃO DO AUTOR

Nelson Guilherme Machado Pinto possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mestrado em Administração na linha de Economia, Controle e Finanças pela UFSM e doutorado em Administração na linha de Economia, Controle e Finanças pela UFSM. Foi professor substituto de nível superior do Colégio Politécnico da UFSM e recenseador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo de 2010. Atualmente, é professor adjunto do Departamento de Administração do Campus de Palmeira das Missões da UFSM, professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da UFSM, professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFSM, professor formador e conteudista da Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Aberta do Brasil (UAB) pela UFSM, líder da linha de pesquisa Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública no PPGOP/UFSM, chefe do Departamento de Administração do Campus de Palmeira das Missões da UFSM e membro da direção executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea (Corede-RV). Em termos de pesquisa e extensão, é coordenador do Grupo de Estudos em Administração Pública, Econômica e Financeira (GEAPEF) e participante do Grupo de Extensão e Pesquisa em Estratégia Organizacional (GEPEO), atuando nos seguintes temas: governança pública, finanças públicas, transparência pública, inadimplência, gestão de crédito, análise de eficiência, desenvolvimento regional e impactos socioeconômicos da Covid-19. Em termos de projetos e tecnologias aplicadas na gestão pública, é coordenador do Observatório Socioeconômico da Covid-19 da UFSM e também coordenador do Corede-RV em Dados, um Portal de Acesso à Informação para a População.