

Texto Técnico da Escola Politécnica da USP
Departamento de Engenharia de Construção Civil

ISSN 1413-0386

TT/PCC/20

**A Organização Administrativa
do Município e o
Orçamento Municipal**

Witold Zmitrowicz
Cibele Biscaro
Karin Regina de Casas Castro Marins

São Paulo – 2013

Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Departamento de Engenharia de Construção Civil
Texto Técnico – Série TT/PCC

Diretor: Prof. Dr. José Roberto Cardoso

Vice-Diretor: Prof. Dr. José Roberto Piqueira

Chefe do Departamento: Prof. Dr. Alex Kenya Abiko

Suplente do Chefe do Departamento: Prof. Dr. Francisco Ferreira Cardoso

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alex Kenya Abiko

Prof. Dr. Francisco Ferreira Cardoso

Prof. Dr. João da Rocha Lima Jr.

Prof. Dr. Orestes Marraccini Gonçalves

Prof. Dr. Vanderley Moacyr John

Prof. Dr. Cheng Liang Yee

Coordenadora Técnica

Prof^a. Dr^a. Silvia Maria de Souza Selmo

O Texto Técnico é uma publicação da Escola Politécnica da USP/ Departamento de Engenharia de Construção Civil, fruto de pesquisas realizadas por docentes e pós-graduados desta Universidade.

Texto Técnico da Escola Politécnica da USP
Departamento de Engenharia de Construção Civil

ISSN 1413-0386

TT/PCC/20

**A Organização Administrativa
do Município e o
Orçamento Municipal**

Witold Zmitrowicz
Cibele Biscaro
Karin Regina de Casas Castro Marins

São Paulo – 2013

Este trabalho está disponível em meio digital em <http://publicacoes.pcc.usp.br/Textos.Tecnicos>

A referência bibliográfica deste Texto Técnico deve ser feita conforme o seguinte modelo:

ZMITROWICZ, W., BISCARO, C., MARINS, K. R. C. C. **A organização administrativa do município e o orçamento municipal.** São Paulo: EPUSP, 2013. 38 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20)

1ª Edição publicada em 1998. Edição revisada e atualizada, publicada em 2013, com o apoio da estudante Letícia Sayuri Batista, bolsista do Programa Aprender com Cultura e Extensão 2012 da Universidade de São Paulo, sob orientação da Profª Karin Marins.

FICHA CATALOGRÁFICA

Texto Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. – N.020 (2013) - . – São Paulo, 1991-

Irregular

Conteúdo deste número: A Organização administrativa do município e o orçamento municipal / Zmitrowicz, W., Biscaro, C., Marins, K.R.C.C. -- (TT/PCC/020)
ISSN 1413-0386

1.Administração municipal 2.Administração pública 3.Orçamento público I.Zmitrowicz, Witold II.Biscaro, Cibele III.Marins, Karin Regina de Casas Castro IV.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Construção Civil V.t.

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

Sumário

1. Introdução	7
2. As funções do Estado e a organização do Estado Brasileiro	8
3. O governo municipal e suas competências	11
4. A administração municipal	12
5. A estrutura da prefeitura municipal	15
6. O sistema orçamentário municipal.....	18
6.1 O orçamento participativo	20
6.2 As fontes de recursos municipais	21
6.2.1 Recursos de fontes próprias do Município.....	22
6.2.2 Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado.....	25
6.2.3 Outras fontes de recursos municipais.....	27
6.3 As despesas municipais	28
6.4 Os estágios da efetivação das despesas	29
7. A tributação e o meio ambiente	30
8. O orçamento municipal e a reforma tributária.....	33
9. A gestão dos gastos públicos: conclusões.....	34

São Paulo, 2013

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

1. Introdução

A grande maioria da população brasileira vive atualmente em cidades. É nelas que os indivíduos desempenham as suas atividades, desenvolvem as suas necessidades básicas e se inter-relacionam. Para garantir o desenvolvimento ordenado das atividades as nossas cidades são administradas sob o regime de leis.

Como descreveu Hely Lopes Meirelles (2006, p. 33),

[...] o município, como unidade político-administrativa, surgiu de fato com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que podiam ser desde direitos privados até o privilégio de poder eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas municípios.

As leis locais emanavam de um Conselho Municipal, constituído de cidadãos do município, escolhidos periodicamente. Em 79 d. C. esse regime foi estendido a todas as Colônias da Itália (sic) e, mais tarde, foi adotado nas províncias conquistadas, modificando-se ao longo do tempo, no caso da Península Ibérica, sob a influência dos visigodos e dos árabes, criando-se novos cargos e cobrando-se tributos dos munícipes (MEIRELLES, 2006, p.34).

O município desde então tem se diversificado em estrutura e atribuições, principalmente devido à incorporação de todas as responsabilidades relacionadas à ordenação do uso do solo, à organização dos serviços públicos e à proteção ambiental de sua área. As funções político-administrativas do município na atualidade não se restringem apenas à ordenação da cidade, mas se estendem a todo o território, urbano e rural, em tudo que afeta ao bem estar da comunidade.

No Brasil, o município surgiu como uma cópia do município português, guardando a Colônia as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que o Reino.

Após a Independência, os municípios, antes regidos pelas ordenações, Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, passaram a ser ordenados pelas Constituições, mas perderam as atribuições judiciais.

A primeira Constituição brasileira foi a Constituição Imperial de 1824. Até hoje o país teve sete Constituições, que foram as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a em vigor até hoje, promulgada em 1988.

O município possui hoje, garantida por esta Constituição Federal de 1988, autonomia para deliberar e executar ações sobre assuntos de interesse local, sem necessitar de aprovação dos governos estadual ou federal, tanto no que diz respeito aos seus aspectos político-administrativos, quanto com relação aos aspectos financeiros.

Este texto pretende abordar as estruturas administrativa e orçamentária dos municípios brasileiros, a fim de elucidar o funcionamento da máquina administrativa municipal e a formalização de suas ações.

Lembramos que grande parte da prestação de serviços dos municípios para a comunidade se constitui basicamente da execução de obras e serviços públicos e para tal faz-se necessária a atuação de diversos profissionais, incluindo engenheiros, em acordo com as normas existentes.

2. As funções do Estado e a organização do Estado Brasileiro

Iniciaremos pelo conceito de Estado, que pode ser bastante amplo e variar de acordo com o aspecto em que é considerado. Do ponto de vista político, podemos dizer que o Estado é toda comunidade fixada sobre um determinado território que possui poderes para definir sua própria organização e suas ações. Sob esta ótica, consideraremos que o Estado se apresenta pela composição de três entidades fundamentais, que são o povo, o território e o governo, os quais representam respectivamente os seus elementos humano, físico e condutor (MEIRELLES, 2011, p. 61).

As funções governamentais, que se destinam fundamentalmente à promoção do bem estar comum, à melhoria dos padrões de vida da população e à busca das liberdades fundamentais, estão definidas na Constituição Federal de 1988. Dentre elas, destacam-se especialmente as de fazer e aplicar leis, promover e assegurar a segurança interna e externa, arrecadar impostos, estabelecer relações internacionais, garantir a liberdade, emitir e controlar a moeda, planejar suas atividades, realizar levantamentos estatísticos, desenvolver as comunicações, estimular o emprego, defender o meio ambiente, promover a abertura de estradas, promover a geração de energia, estimular a agricultura, combater as drogas, enfrentar calamidades, melhorar a saúde, promover a educação e implantar indústrias de base.

Destas, algumas são consideradas como responsabilidade indiscutível do governo pela grande maioria da população, como fazer leis, aplicar a justiça e manter relações internacionais. Outras, como a geração de energia, o desenvolvimento das comunicações e a implantação de indústrias de base, por exemplo, costumam gerar inúmeras polêmicas entre os adeptos do Estado mínimo e aqueles favoráveis à estatização, não havendo consenso sobre a competência de sua execução (TEIXEIRA, 1996).

Esses conflitos e dúvidas pairam basicamente sobre o modo como deve ser a atuação do governo diante de suas funções, se por ação direta, entendida como aquela desempenhada totalmente por funcionários estatais, ou por controle indireto, compreendendo as várias modalidades de descentralização.

A descentralização de serviços, entendida aqui como sendo a transferência de sua titularidade ou de sua execução pelo Poder Público por outorga ou por delegação a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas e particulares, pode ocorrer de diversas maneiras. A mais usual, no entanto, é a simples transferência da execução do serviço para uma empresa privada especializada no ramo. Como exemplo podemos citar o serviço de coleta de lixo realizado por empresa privada, os serviços de guarda e segurança contratados de terceiros ou até mesmo a execução de uma obra pública através de uma empreiteira.

Esta prática, como abordado no TT/PCC/10 por Alex Kenya Abiko, deve-se à atual crise nas empresas públicas prestadoras de serviços, cuja incapacidade de atender às constantes demandas originou a criação destas soluções alternativas, tais como o repasse de responsabilidades para a iniciativa particular, conhecido por privatização, que consiste na transferência de domínio de atividades específicas do setor público para o setor privado (ABIKO, 2011).

O regime de governo adotado no Brasil é o da Federação, ou também conhecido como regime do Estado Federativo. A Federação é, portanto, definida pela existência de vários tipos de governo, como o da união, dos Estados-membros e dos Municípios, de maneira que, quem habita o Estado Federal deve obedecer à legislação tanto da União quanto do Estado-membro e do Município a que pertence.

O Estado Federativo difere do Estado Central pela autonomia que concede aos demais níveis de governo, estadual e municipal, tanto nas esferas políticas, quanto nas administrativa e financeira. Enquanto o Estado Central se caracteriza pela centralização de suas normas e pelo reforço dos poderes do executivo federal, o Estado Federativo caracteriza-se pela administração própria, dos estados e municípios, no que concerne aos seus peculiares interesses, à decretação e arrecadação de tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

No Brasil, o município integra a Federação, cuja autonomia político-administrativa está assegurada pela Constituição de 1988, que dispõe sobre suas competências e também disciplina suas relações com os respectivos Estados-membros. Os municípios, no entanto, precisam recorrer aos Estados-membros para que suas determinações sejam cumpridas uma vez que, como já citamos anteriormente, não há um órgão representativo do Poder Judiciário no nível municipal.

As competências dos vários níveis de governo são definidas na Constituição Federal. Há competências exclusivas de cada um, competências comuns aos vários níveis e também as chamadas concorrentes (ABIKO, 2011, p.5).

Além disso, a organização do Estado no Brasil dá-se pela instituição de três Poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si e possuem funções reciprocamente indelegáveis.

A função do Poder Legislativo, de caráter normativo, constitui-se na aprovação das leis. A função do Poder Executivo, classificada como administrativa, é a de fazer cumprir o estabelecido nas leis, e a do Poder Judiciário, função de caráter puramente judicial, é a de julgar a aplicação de tais leis, a fim de garantir o seu cumprimento.

Segundo Hely Lopes Meirelles é importante citar que essa divisão entre os poderes, no entanto, não se constitui numa separação completa e rígida destas funções, uma vez que um Poder às vezes pode desempenhar funções que a rigor pertenceriam a outro Poder. O que existe na verdade é uma distribuição básica das três funções entre os órgãos, que trabalham em conjunto e que eventualmente podem modificar suas relações (MEIRELLES, 2011, p. 62). O Poder Executivo, por exemplo, também pode elaborar normas por meio da edição de decretos ou mesmo de projetos de lei de sua própria autoria que, no entanto, deverão passar pela aprovação do Poder Legislativo. Uma nova Lei de Zoneamento, por sua própria característica técnica, normalmente é elaborada pelo Poder Executivo por meio da Secretaria de Planejamento ou de Desenvolvimento Urbano, com a consulta das demais Secretarias envolvidas, e posteriormente enviada à Câmara de Vereadores para apreciação e aprovação.

Essa flexibilidade das funções dos poderes é positiva, pois permite que determinados assuntos, como o do exemplo acima, sejam tratados também nas esferas técnicas e não apenas nas políticas, às quais está sempre intimamente ligado o Poder Legislativo.

Os três poderes nacionais são, por sua vez, divididos em três níveis distintos, o Federal, o Estadual e o Municipal.

O Poder Legislativo é representado no nível federal pelo Congresso Nacional, no nível estadual pela Assembleia Legislativa e no nível municipal, pela Câmara de Vereadores. Observa-se ainda a existência dos Tribunais de Contas que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo com a função de verificar como são realizados os gastos públicos.

O Poder Executivo é representado no nível federal pela figura do Presidente da República, no estadual pelo Governador e no municipal pelo Prefeito.

Já o Poder Judiciário se representa no nível federal pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Eleitorais, do Trabalho e da Justiça Militar. No nível estadual é representado pelo Tribunal de Justiça e pelos Tribunais de Justiça Militar dos Estados correspondentes. Não há uma representação do Poder Judiciário no nível municipal.

Existe também, dentro do Poder Judiciário, o Ministério Público que abrange o Ministério Público da União (Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e

Territórios) e o Ministério Público dos Estados, cuja função principal é a de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Para o auxílio do Presidente da República no exercício do Poder Executivo, existem vários Ministérios, 24 ao todo em 2012, versando sobre assuntos de interesse nacional. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades para tratar com mais vigor os assuntos relacionados à política de desenvolvimento urbano, focando nos setores de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito e estabelecendo políticas de subsídio, promoção, regulação, planejamento e gestão na aplicação de recursos na sua área de atuação. Em consonância com a sociedade e o município, o Ministério das Cidades procura inibir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003).

3. O governo municipal e suas competências

O governo municipal realiza-se através de seus dois Poderes, Executivo e Legislativo, que são a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, com suas funções específicas e divididas. Tanto a Prefeitura como a Câmara, por meio da divisão de funções, exercem suas atribuições com plena independência entre si e em relação aos poderes e órgãos da União e dos Estados. Não há subordinação ou dependência dos poderes na área de sua competência definida na Constituição.

Em relação aos municípios, sua ação se exerce sobre os seguintes campos, relacionados no artigo 30 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988):

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

Das atribuições do Executivo Municipal, ressaltamos novamente a importância da competência genérica de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, entendidos como aqueles que sejam de interesse predominantemente municipal, em relação ao Estado e à União. Seguindo esse conceito, são obras e serviços da competência municipal todos aqueles que se enquadrarem nas atividades reconhecidas do município, segundo o critério da predominância de seu interesse, como, por exemplo, a limpeza pública, o fornecimento de água, a extensão de redes de esgotos e de iluminação pública, a prestação de serviços de saúde, de educação fundamental e transporte coletivo, a assistência social, a execução de obras de infraestrutura urbana em geral e todas as demais realizações municipais cuja demanda acaba exigindo cada vez mais constantes e novas atuações.

O município brasileiro possui ainda, garantido pela Constituição de 1988, o poder de editar sua própria Lei Orgânica. Essa lei, também conhecida como Carta Própria, equivale a uma Constituição Municipal (MEIRELLES, 2006, p. 84). Geralmente constam da Lei Orgânica Municipal preceitos que determinam as regras para a realização das eleições municipais, a composição da Câmara de Vereadores, as remunerações do executivo e legislativo municipais, as proibições e incompatibilidades a que estão sujeitos Prefeito e Vereadores, a organização municipal, as normas administrativas, a administração tributária e financeira do município, o planejamento municipal e seus instrumentos, a participação popular e a adoção de políticas para o desenvolvimento do município nos diversos setores. As Leis Orgânicas são, em resumo, regulamentos que criam direitos e concedem poderes aos municípios, dentro das prerrogativas que lhes foram outorgadas pela Carta de 1988.

A política urbana está regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/2001), criado para estabelecer as normas de ordem pública nas cidades e garantir os direitos dos cidadãos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O Estatuto da Cidade prevê a gestão democrática no planejamento e desenvolvimento das cidades e a cooperação entre governo, iniciativa privada e demais setores da sociedade. Entre os instrumentos do planejamento municipal estão o plano diretor, plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

4. A administração municipal

Um município é organizado em duas zonas principais, uma zona urbana e uma zona rural. Entende-se como zona urbana aquela área, delimitada por lei, que foi considerada urbanizável, ou seja, passível de sofrer repartições de acordo com as normas de uso e ocupação do solo. A delimitação da zona urbana, ou perímetro urbano, deve ser feita através de lei municipal tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários (MEIRELLES, 2006, p.77).

Cabe citar que usualmente, no Brasil, um município surge sempre do território de outro município, através da emancipação de um distrito. Elevado um distrito a município, o mesmo passa a adquirir personalidade jurídica, autonomia política e capacidade processual

para compor o seu governo, bem como para administrar seus bens e promover o seu ordenamento territorial (MEIRELLES, 2006, p.75). Esta característica de independência administrativa é a que principalmente define o município. O município é, portanto, uma circunscrição administrativa com direitos especiais concedidos pela Constituição Federal e cujo território é composto tanto pela cidade quanto pelo campo, entendendo-se a cidade como a área urbana onde se situa a sede municipal.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 32, conceitua a zona urbana como sendo aquela definida em lei municipal que possua pelo menos dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistemas de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Esses melhoramentos devem ainda ser construídos ou mantidos pelo poder público. A lei municipal pode ainda considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas como acima mencionado (BRASIL, 1966).

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito que, como chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais, Coordenadores ou Diretores de Departamento, de acordo com a estruturação da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades.

Além desses órgãos que formam a Administração Direta (centralizada), outros podem ser criados com uma maior cota de autonomia, que são os chamados de órgãos da Administração Indireta (descentralizada), formada por entidades ajustadas aos objetivos governamentais, mas com independência administrativa e financeira – autarquias (de direito público) e paraestatais (de direito privado - empresas públicas e de economia mista). Esse assunto é abordado no TT/PCC/10 (ABIKO, 2011, p.8 e 9).

Para fins da administração local, os municípios podem dividir o seu território em distritos, subdistritos e subprefeituras. Essa divisão, de caráter meramente administrativo, tem por objetivo a gestão direta de alguns serviços públicos locais necessários em cada região. Um distrito pode cuidar diretamente da limpeza pública e da arrecadação local dentro de sua área, por exemplo, sem que isso represente, no entanto, uma autonomia política ou financeira em relação à Administração Municipal.

As subprefeituras podem ser estabelecidas por lei municipal, na qual são definidas as suas atribuições, nos casos em que se busca ampliar a descentralização da administração municipal. Possuem caráter de Administração Direta, ou seja, possibilitam a transferência gradual das funções de direção, gestão, decisão e controle dos assuntos municipais em nível local, respeitando as prioridades do Poder Executivo Municipal. O subprefeito é nomeado pelo prefeito e participa da elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura. Os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Petrópolis, Campinas e Salvador, por exemplo, adotam essa divisão territorial do município. No município de São Paulo, as Subprefeituras tem dotação

orçamentária própria, com autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento.

Além dos distritos, subdistritos, subprefeituras e das regiões, outras divisões administrativas podem ser estabelecidas pelo município, através de seu zoneamento, para a setorização de seu território. O zoneamento municipal visa a melhor funcionalidade da cidade, bem como a maior eficiência da prestação dos serviços públicos, estabelecendo critérios para o uso e ocupação do solo e as linhas mestras que nortearão o crescimento e o desenvolvimento do município no plano urbanístico.

O zoneamento pode subdividir a área municipal em zonas urbana e rural, que por sua vez também podem ser subdivididas de acordo com seu uso, predominante ou exclusivo, assim formando as zonas de uso residencial, comercial, industrial, de lazer, de proteção ambiental dentre inúmeros outras cuja criação variará de acordo com a vocação e as características peculiares de cada área.

Em 1995, iniciou-se o processo de reforma administrativa do Estado Brasileiro, incluindo a introdução de alguns conceitos de Administração Pública Gerencial, como a crescente descentralização do poder e das funções estatais (PACHECO, 1999). Devido às constantes expectativas para que uma nova cultura mais semelhante à existente no setor privado domine o setor público, têm surgido ideias para tentar aproximar o cidadão a uma figura de consumidor público e para separar, na medida do possível, a administração da cidade propriamente dita dos fatores e envoltórios políticos embutidos na gestão municipal. Este novo estilo de gerenciamento consiste, basicamente, na instituição de um sistema para a gestão da cidade no qual um administrador, habilitado e desvinculado politicamente, teria toda influência sobre os profissionais especializados de cada área. Este administrador tem recebido o nome de “gerente de cidades”, cuja atuação poderia, a título de exemplo, ser comparada a de um administrador hospitalar dos dias de hoje, que gere o hospital no lugar do tradicional médico. Seria, portanto, um auxiliar direto do Prefeito, encarregado de executar as realizações constantes do Plano de Governo e de gerenciar o funcionamento do município (LEVY, 1997).

Com a criação do cargo de “gerente de cidades”, por outros autores referenciado como “gerente municipal”, a administração municipal ganha uma forma de atuação mais empresarial na medida em que o Prefeito continua com os encargos políticos advindos de sua eleição, mas transfere as atribuições de colocar em prática as suas metas para um gerente. Além disso, a Administração Pública Gerencial preza pela maior eficiência do serviço público e profissionalização do funcionário público, transparência nas decisões administrativas, maior eficiência financeira baseada em formas de controle de resultados e avaliação de desempenho, e gestão participativa (PACHECO, 1999).

Modelos administrativos que contam com a participação de um gerente municipal têm sido adotados em mais de três mil localidades nos Estados Unidos. Naquele país, quando o município é governado sob a estrutura de um conselho municipal, este conselho contrata um gerente profissional para assumir as responsabilidades administrativas e supervisiona seu desempenho. Outros municípios, que têm o Poder Legislativo separado do Executivo e um

Prefeito é eleito diretamente pela população, o gerente municipal é nomeado por este Prefeito, ficando a ele subordinado (CAMPAGNONE, 1999).

No Brasil, com base na experiência norte americana, o prefeito de Maringá criou o cargo de gerente municipal de 1989 a 1992, experiência essa interrompida nas administrações municipais subsequentes. Naquele período, a estrutura administrativa foi modificada, passando o prefeito e os secretários a formar um Conselho Político, responsável por deliberações a serem executadas pelo gerente municipal, nomeado pelo prefeito, e seus diretores executivos. Para isso, foi necessário criar uma Emenda à Lei Orgânica daquele município, para permitir que tais atribuições pudessem ser delegadas (CAMPAGNONE, 1999). Segundo o autor, a experiência em Maringá configurou uma forma intermediária, não exatamente de um gerente, mas de um administrador-chefe, o que liberou o prefeito e seus secretários para funções políticas, tais como buscar recursos para projetos de desenvolvimento junto a outras esferas de governo, fazer a negociação política necessária para a elaboração do Plano Diretor, ouvir as aspirações populares para transformá-las em planos, programas e projetos, dentre outras.

No entanto, este modelo administrativo, baseado na liderança de um gerente municipal, é exceção nas administrações dos municípios brasileiros, como o caso de Maringá, ocorrido na década de 90. Atualmente, essa opção é abordada de forma mais teórica e acadêmica, existindo inclusive cursos de especialização voltados à formação desses profissionais. Mas na prática, raras experiências são relatadas.

Finalmente, como parte do processo de descentralização da governança pública, é crescente a participação da sociedade civil, do terceiro setor¹ e do setor privado para catalisar e promover ações em áreas como saúde, educação, habitação, resíduos sólidos, violência doméstica e outros problemas recorrentes das grandes cidades. Nessa lógica, “o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com esses setores” (FARAH, 1999, p. 331).

5. A estrutura da prefeitura municipal

Os órgãos que compõem a Administração Municipal podem ser divididos em órgãos meio, que oferecem às Secretarias condições para suas operações, além de planejar, instrumentar e definir as ações a serem realizadas e órgãos considerados “fim” que executam as ações propriamente ditas.

São mais comuns nas administrações municipais os seguintes órgãos meio:

¹ Iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil, inclui ONGs – Organizações Não Governamentais, entidades filantrópicas, OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e outras formas de associações civis sem fins lucrativos.

- **Secretaria de Governo:** à qual compete basicamente a coordenação das relações internas entre as diversas unidades da Administração e a coordenação e execução das relações com a comunidade;
- **Secretaria de Administração:** à qual compete o planejamento administrativo, envolvendo organização, sistemas e métodos, bem como o gerenciamento das informações municipais;
- **Secretaria de Planejamento:** à qual compete o planejamento municipal, nos seus aspectos econômicos, sociais e urbanísticos bem como a coordenação e o controle do desenvolvimento municipal. Para isso, dentre outras finalidades, elabora as propostas do Plano Plurianual de Investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e procede a estudos e ações para elaboração, avaliação e revisão periódica do Programa de Metas do Município, ajustando-o ao desenvolvimento da Cidade e garantindo sua compatibilidade com o Plano Diretor Estratégico, com o Plano Plurianual e com as Leis Orçamentárias Anuais;
- **Secretaria Jurídica:** à qual compete a orientação jurídica do município, a representação judicial e extrajudicial da Fazenda pública ou da Administração direta municipal e a orientação normativa, no campo jurídico, da Administração indireta municipal;
- **Secretaria de Finanças:** à qual compete toda a política e administração tributárias do município, bem como sua política econômico-financeira, a administração das finanças municipais e das licitações e materiais públicos. É atribuição da Secretaria de Finanças receber e gerenciar todos os recursos municipais, ou seja, suas receitas e despesas, destinando as verbas necessárias às demais Secretarias, de acordo com a programação realizada por cada uma delas. Estas verbas, tratadas mais adiante, serão aplicadas no custeio, manutenção e investimentos diversos da Administração Municipal. Fica também a cargo da Secretaria de Finanças o pagamento das dívidas eventualmente contraídas pelo município.

São normalmente considerados órgãos-fim as seguintes Secretarias:

- **Secretaria de Desenvolvimento Urbano:** à qual compete a condução das ações governamentais de planejamento urbano, bem como o desenvolvimento e aprimoramento da legislação relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano. É responsável pela coordenação, organização, manutenção e atualização das informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município visando à consolidação de projetos para o desenvolvimento urbano;

- **Secretaria de Infraestrutura e Obras:** à qual compete a administração, execução e fiscalização de todas as obras do município, em especial das viárias, de edificações públicas e de saneamento básico, tais como as de extensão de redes de água e esgoto, bem como a fiscalização e o controle do uso e ocupação do solo e dos projetos de obras de iniciativa particular na área municipal;
- **Secretaria de Serviços Urbanos** (em alguns municípios esta secretaria pode aparecer fundida com a Secretaria de Obras): à qual compete basicamente a administração dos serviços públicos urbanos municipais, executados direta ou indiretamente, tais como os de limpeza pública, de ajardinamento, de coleta de lixo, entre outros relacionados à manutenção da cidade, além da fiscalização das posturas municipais, que engloba o controle e a fiscalização de ambulantes e outros tipos de comércio nos logradouros públicos e da manutenção dos próprios municipais e de seus equipamentos;
- **Secretaria de Transportes** (em diversos municípios, Secretaria de Transportes e Trânsito): à qual compete a execução da programação da engenharia de tráfego e do transporte municipal, bem como o gerenciamento e a manutenção da frota de veículos pertencente ao município, tais como os carros oficiais, carros fúnebres, ambulâncias, tratores e caminhões;
- **Secretaria de Educação:** a qual compete a administração e a execução dos programas de educação e assistência escolar da Administração Municipal;
- **Secretaria de Cultura:** a qual compete o desenvolvimento e execução dos programas de preservação do acervo documentário e de difusão cultural;
- **Secretaria de Saúde:** a qual compete a administração e prestação de serviços de saúde à população em geral e a execução de programas de prevenção;
- **Secretaria de Habitação:** a qual compete estabelecer, coordenar e controlar a política habitacional do município, bem como controlar e coordenar os programas e projetos de urbanização de núcleos favelados e de habitação popular;
- **Secretaria de Assistência Social:** a qual compete a execução dos serviços de promoção social;
- **Secretaria de Meio Ambiente:** a qual compete a coordenação e a implantação da política de meio ambiente do município, observando a manutenção e a promoção do equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental.

Em alguns municípios podem-se observar subdivisões em secretarias diversas das mencionadas ou ainda, nos de maior porte, a existência de secretarias auxiliares e de

coordenadorias para tratar de assuntos específicos, tais como esportes, turismo, indústria e comércio, desenvolvimento, dentre outras.

As denominações e as respectivas atribuições também podem variar de um município para outro uma vez que os municípios têm autonomia para estabelecer sua estrutura organizacional e o fazem de acordo com suas necessidades levando em conta sua própria vocação.

6. O sistema orçamentário municipal

O orçamento é o instrumento de programação de que o município dispõe para, no limite da receita prevista, alocar recursos nas diversas áreas em que atua, demonstrando sempre as ações e prioridades a serem executadas naquele período. Conforme Cavalcante (2007, p. 17):

O orçamento é o instrumento básico do contrato político inerente às relações entre governo e cidadãos. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação dos impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado.

Cada Secretaria, descrita no item 5, tem seu próprio rol de despesas. Para honrar esses compromissos recebe todo ano, através da divisão do orçamento municipal, uma fatia do montante arrecadado, cujo tamanho é determinado de acordo com o planejamento de gastos elaborado no exercício anterior e que deve constar do Plano Plurianual de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano corrente.

Tanto o Plano Plurianual de Investimentos (P.P.I.) quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.) e a Lei do Orçamento Anual (L.O.A.) passaram a constar da Constituição Federal de 1988 com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário a fim de que fosse possível alcançar planos racionais de governo a longo, médio e curto prazos. Compete a cada município a normatização específica sobre a matéria, bem como a determinação dos prazos para a elaboração do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes.

O **Plano Plurianual de Investimentos** constitui-se em uma lei que deve estabelecer as diretrizes e metas da Administração Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Normalmente englobam as principais intenções de investimentos e de custeio do Plano de Governo de determinada Administração e tem abrangência por quatro ou cinco anos, devendo suas disposições alcançar pelo menos até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito. Compõem o P.P.I. as dívidas que devem ser pagas, todas as obras que se intenciona construir, todos os programas de educação e saúde que se pretende implementar, dentre outros.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** é a lei que estabelece as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício subsequente, metas estas que já se encontram contempladas no Plano Plurianual de Investimentos. Estas metas são divididas em funções que determinam basicamente o assunto a ser tratado, programas e subprogramas, com o objetivo principal de identificar exatamente a natureza do gasto a ser realizado.

Por fim, é na **Lei Orçamentária Anual** que constará todo o orçamento fiscal do Poder Municipal, de seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta. A L.O.A. deverá sempre conter todos os demonstrativos de receitas e despesas que por sua vez devem ser compatíveis com a L.D.O. e o P.P.I.

A L.D.O. é elaborada com base em prioridades a serem estabelecidas dentro do P.P.I. para o próximo exercício. Sua aprovação deverá se dar sempre até o final do 1º semestre do exercício anterior. Assim, já se saberá quais as ações e quais despesas fundamentais a Administração pretende ter no ano seguinte. Através dela, posteriormente, será então realizada a L.O.A. que compatibilizará a previsão de receitas e despesas para aquele período, começando a delinear, de certa forma, as “fatias” do bolo de recursos que irão para cada prioridade e conseqüentemente para cada Secretaria, pois a elas caberá a execução das ações pretendidas no P.P.I. e na L.D.O.

Em 2000, foi sancionada a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar Nº 101/ 2000), com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas aplicáveis a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no que tange ao Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, incluindo as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal define, entre outros, alguns elementos a serem contemplados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, como a compatibilidade entre os objetivos e metas e o orçamento. Segundo a referida lei (BRASIL, 2000):

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

De acordo com o artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as infrações serão punidas de acordo com o Decreto-Lei Nº 2.848/40 (Código Penal), a Lei Nº 1.079/50. (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento), o Decreto-Lei nº 201/67 (responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores), Lei Nº 8.429/92 (sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional) e demais normas da legislação pertinente.

6.1 O orçamento participativo

A determinação das prioridades constantes do P.P.I. e da L.D.O. pode ser realizada por meio da adoção de metas por parte do executivo e do legislativo municipais ou da consulta direta à comunidade, modelo este denominado de Orçamento Participativo, implementado em algumas cidades do país.

Este modelo, encontrado em municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, entre outros, caracteriza-se pela efetiva participação popular na definição do orçamento municipal, bem como na discussão dos gastos públicos e dos investimentos em geral, tendo como objetivo o compartilhamento da gestão municipal com a sociedade civil.

Em geral, as experiências brasileiras com o orçamento participativo têm se concentrado na definição da Lei de Diretrizes Orçamentárias pela população, cuja consulta normalmente é feita através de reuniões realizadas durante o primeiro semestre do ano nas diversas regiões administrativas das cidades. Nessas reuniões os representantes populares, sejam as associações de bairro, as associações comunitárias, as comissões de rua e os moradores em geral, encaminham suas reivindicações e elegem delegados, que por sua vez, transformam-se em canais de comunicação dessa população com a Administração Pública e a representam na elaboração do plano de investimentos. Esses delegados formam um Conselho ao qual também cabe a análise das obras planejadas pelo governo municipal. São igualmente discutidas as prioridades de cada região e os assuntos de interesse geral, estes últimos quase sempre divididos em plenárias especiais (ANDREATA, 1995). Numa fase intermediária, as Secretarias e os órgãos do Executivo Municipal discutem a viabilidade técnica e os custos das obras e serviços propostos.

Nesse processo, tanto o Executivo quanto o Legislativo locais conservam formalmente o poder de modificar a proposta do Plano de Investimentos, tendo sido observado, no entanto, que ambos, através deste instrumento, vêm reduzindo suas possibilidades de intervenção na adoção das prioridades para os gastos públicos, uma vez que fica politicamente difícil posicionar-se contra prioridades pré-estabelecidas e amplamente discutidas em reuniões pelos representantes da população.

De acordo com Cavalcante (2007), o modelo do planejamento participativo, ao criar novos espaços decisórios locais, tende a intensificar a prática cidadã, auxiliando na inclusão de segmentos marginalizados do processo de tomada de decisões públicas e rompendo com a visão de apatia e desinteresse pelos assuntos públicos, possuindo, dessa forma, um caráter pedagógico. Para o autor, há uma correlação entre a proliferação do orçamento participativo com a crise do modelo representativo convencional e com o processo de revitalização da sociedade civil na política brasileira, sendo que alguns opositores alegam haver redução dos poderes do Legislativo com o orçamento participativo. Para Cavalcante (2007), formalmente esses poderes não são reduzidos, ocorrendo sim, com o orçamento participativo, mais pressão sobre os vereadores para aprovação de proposta orçamentária o mais próxima possível do solicitado nas assembleias populares, introduzindo novos mecanismos de responsividade e controle sobre os representantes.

Cabe observar que, até o momento, o orçamento participativo não foi implantado em muitas cidades brasileiras e, mesmo quando é legitimado, não evolui para a participação popular dos moradores. Em cidades grandes como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, por exemplo, não há uma prática constante de elaboração do orçamento participativo apesar de ser previsto nas respectivas legislações municipais. Nas gestões de 2000 a 2004, em municípios de até 20.000 habitantes 29% apresentavam orçamento participativo, em municípios de 20.001 a 100.000 habitantes, 32%, em municípios de 100.001 a 500.000 habitantes, 31%, e em municípios de 500.001 a 1.000.000 habitantes e acima de 1.000.000 de habitantes, apenas 4% de cada categoria praticavam o orçamento participativo (COSTA, 2010).

A maior dificuldade de implantação do modelo de Orçamento Participativo deve-se, entre outros motivos, à busca pela população de uma solução imediata dos problemas. Entretanto, nem sempre as reivindicações são atendidas urgentemente, gerando, portanto, uma desmotivação e desmobilização popular. A política brasileira apresenta uma cultura paternalista, em que a população se mantém refém das decisões dos governantes, em detrimento da construção de uma política transparente e democrática (DIAS, 2001). Além disso, pode-se também creditar tal fato à inexperiência dos representantes e dos coordenadores e à dificuldade de se organizar a participação popular para a elaboração de propostas concretas e realizáveis.

No entanto, em Porto Alegre, onde o programa foi implantado em 1989, os índices de realizações já alcançaram a marca dos 100%, ou seja, toda a renda destinada ao Orçamento Participativo foi aplicada segundo as decisões populares, equivalente a 18% da receita orçamentária total, de 1989 a 2004.

Em outros municípios onde o orçamento participativo foi também elaborado, como Belo Horizonte, Angra dos Reis e Recife, por exemplo, houve grande envolvimento entre membros do governo e populações locais. Em Belo Horizonte, desde a implantação do orçamento participativo em 1993 até 2004, dos 8,37% da receita orçamentária total destinada ao orçamento participativo, 37% dos investimentos foram definidos pela população. Em Recife, de 1993 a 2004, 100% do plano de investimentos foi discutido pela população, contudo apenas 5,37% do orçamento anual aprovado em lei foi destinado ao orçamento participativo. Em alguns municípios as dificuldades foram maiores, como em Vitória, onde se notou um afastamento entre população e prefeitura, e em Belém, onde há certa desorganização nas discussões a respeito do orçamento participativo (COSTA, 2010).

6.2 As fontes de recursos municipais

Para exercer suas competências, o município necessita de recursos financeiros. As principais fontes de recursos financeiros de uma Prefeitura são:

- Recursos de fontes próprias;
- Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado;
- Recursos de empréstimos e financiamentos.

6.2.1 Recursos de fontes próprias do Município

São estabelecidos pela Constituição e que asseguram ao Município o direito de arrecadar tributos de sua competência e a gerar rendas locais advindas de remunerações relativas ao uso de seus bens ou a serviços prestados, que são efetivados pelo pagamento de *preços*.

6.2.1.1 Tributos

Tributos são remunerações decorrentes da capacidade impositiva do município. Os tributos podem ser classificados em impostos, taxas e contribuições.

Impostos são os tributos arrecadados em benefício de toda a coletividade, visando atender às necessidades administrativas de ordem geral, cuja obrigação tem por fato gerador situações independentes de qualquer atividade estatal específica. É importante ressaltar este fato, pois os impostos caracterizam-se justamente pela inexistência de uma determinada atividade da Administração ligada à sua incidência. Os impostos municipais arrecadados são:

- IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano): que incide sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, independente de seu uso (residencial, comercial ou industrial). É pago pelo proprietário do imóvel e cobrado sobre o valor venal do imóvel. Denomina-se valor venal do imóvel o valor de sua venda. Em geral, a planta de valores dos municípios adota como valor venal dos imóveis para base de cálculo uma quantia de 70 a 80% do valor real de mercado. Essa planta de valores é atualizada periodicamente de acordo com os índices oficiais de inflação do período. Está previsto na Constituição Federal de 1988 que o IPTU poderá ser progressivo. Existem duas formas de se proceder a progressividade do imposto predial. A primeira consiste na cobrança maior, desde que devidamente justificada, de um valor que aumenta a cada ano de acordo com uma tabela de porcentagens crescentes, para os imóveis que o município considerar que não estejam cumprindo com a sua função social. É o caso da cobrança diferenciada de IPTU para um terreno vazio sem qualquer uso em uma região central na qual se pretenda incentivar a construção, por exemplo. A segunda consiste basicamente na adoção de porcentagens diferenciadas para todos os imóveis do município, que aumentam de acordo com o aumento do valor venal do terreno ou da construção, levando-se em conta inclusive o padrão social de cada uma, cobrando-se mais dos imóveis mais nobres e menos das construções humildes. Os municípios que desejarem aplicar este tipo de imposto progressivo deverão regulamentar sua cobrança através de legislação municipal específica. Estes tipos de cobranças costumam gerar polêmicas pois na medida em que favorece a população de baixa renda também cria

insatisfações por parte dos proprietários dos imóveis mais valorizados, razão pela qual não são adotadas na maioria dos municípios;

- ISS (Imposto Sobre Serviços): que incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, desde que esta prestação seja remunerada e efetuada por empresa ou profissional autônomo. É pago pelo prestador de serviço e cobrado sobre o valor real do mesmo. O ISS só incidirá quando houver a efetiva caracterização da prestação de serviço, não podendo ser cobrado sobre uma atividade “em potencial” que ainda não foi exercida;
- IVVC (Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos – exceto óleo diesel): que incide sobre a venda de combustíveis. É pago pelo vendedor varejista de combustíveis líquidos ou gasosos e cobrado sobre o preço final da operação. O IVVC não exclui a incidência de ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços sobre a mesma operação;
- ITBI (Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis): que incide sobre a tramitação “inter vivos” de imóveis e de direitos reais sobre imóveis, ou seja, sobre a transferência de propriedade por ato oneroso. É pago por qualquer uma das partes, adquirente ou transmitente, de acordo com o que dispõe a lei tributária municipal, e é cobrado sobre o valor venal do bem ou direito transmitido. O ITBI não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoas jurídicas em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens e direitos decorrentes da fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens e direitos, locação de imóveis ou arrendamento. A porcentagem cobrada pelo ITBI na maioria dos municípios é de 2 % do valor venal do imóvel.

Taxas são os tributos cobrados dos contribuintes que se utilizam ou se beneficiam, efetiva ou potencialmente, de um serviço ou atividade pública prestada ou colocada à sua disposição. Cabe salientar que para a cobrança da taxa não basta apenas a criação do serviço. É preciso que a utilidade esteja em condições de ser usufruída por seus destinatários, ou seja, que funcione efetivamente.

São classificadas como taxas de licença de funcionamento de atividades, taxas de expedientes e serviços diversos (por exemplo, expedição de documentos), taxas de coleta e remoção de lixo, taxas de iluminação, taxas de conservação e limpeza públicas, taxas de execução de muros e calçadas, etc.

Contribuições são os tributos cobrados pela “especial valorização” que um serviço ou ação confere a uma determinada categoria ou propriedade. Existem dois tipos de contribuições previstas em lei, a contribuição de melhoria e a contribuição social.

A contribuição de melhoria incide sobre os proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas que lhes proporcionem valorização. Ex: Pavimentação da via que o imóvel

confronta. Pode também em alguns casos se sobrepor com outros tributos. Ex: A execução de rede de água e esgotos é passível de contribuição de melhoria, porque gera valorização nos imóveis, e também é fonte de cobrança de taxas pela sua utilização, ou seja, pela efetiva utilização da água.

A contribuição de melhoria é um tributo que costuma gerar algumas dificuldades quanto à sua cobrança. Exatamente por esse motivo alguns municípios preferem deixar de cobrá-la a ter que atravessar o desgaste político nela envolvido, uma vez que a maioria das obras de infraestrutura necessárias localizam-se nos locais onde a média de renda é mais baixa e onde normalmente as condições das construções existentes e da topografia dos terrenos representam maiores entraves à execução das obras e conseqüentemente envolvem maior custo. Além disso, a fixação de seu valor, vinculado sempre à delimitação da área de abrangência de determinada obra, é de difícil determinação, principalmente quando se refere a obras viárias. De um modo geral, pode-se dizer que a contribuição de melhoria constitui-se em um mecanismo de justiça social, uma vez que deve incidir diretamente apenas sobre os cidadãos que recebem o benefício (MEIRELLES, 2006, p.159).

A contribuição social é cobrada da categoria dos servidores públicos para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

6.2.1.2 Preços

Preços são os valores dos pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público quando facultativa e espontaneamente adquirem bens, auferem vantagens ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração (preço público) ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados (preço semiprivado). Os preços diferem das taxas por terem um caráter opcional, facultativo.

Preços públicos são os valores que a Administração Pública fixa, prévia e unilateralmente, por ato executivo, para as utilidades e serviços especiais, prestados por seus órgãos, sempre em caráter facultativo aos usuários. Ex: A cobrança de pedágio para utilização de obras viárias que facilitem o trânsito e ofereçam maior segurança que outras. Diferem da cobrança de taxa porque não são uma imposição fiscal, um tributo. São valores tabelados pela Administração para remunerar uma atividade ou um serviço, desde que previsto em lei. Os preços públicos são constituídos pelas tarifas e pelo pedágio, sendo que:

- **Tarifa** é o preço público cobrado para remunerar a prestação de serviços públicos facultativos, realizados direta ou indiretamente pela administração pública, tais como os serviços de transporte coletivo, distribuição de energia elétrica domiciliar, gás, telefone e outros de característica não essencial;
- **Pedágio** é o preço público cobrado especificamente pela utilização de um sistema viário com características especiais, lembrando sempre a condição de que deve haver à disposição do usuário outra alternativa, de uso comum, que

não incorra em qualquer cobrança. Os requisitos básicos para que possa ser cobrado um pedágio é que a utilidade ou serviço em causa deve necessariamente conferir uma condição especial e mais vantajosa ao usuário e que deve existir outra de uso comum como opção, sem a remuneração.

Preços semiprivados, ou também conhecidos como “quase privados”, são tarifas que não são previamente fixadas pelo Poder público e surgem de atos negociados do particular com a Administração, para aquisição ou utilização de bens públicos, ou para a fruição de certas atividades administrativas, sempre sujeitas à melhor oferta dos interessados. Ex: A cobrança de preço para a permissão de uso de um próprio municipal (praça, passeio, *box* de mercados, etc.). O pagamento é fixado de acordo com o resultado da livre disputa, ou seja, da concorrência, entre os interessados.

6.2.1.3 Outras fontes de receitas próprias do Município

Constituem ainda recursos de fontes próprias do Município:

- Receita Patrimonial: resultante das aplicações financeiras dos recursos disponíveis da Prefeitura;
- Dívida Ativa Tributária: resultante da receita arrecadada daqueles cidadãos que deixaram de pagar seus tributos na época do vencimento.

6.2.2 Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado

São chamados de impostos partilhados e constituem os impostos de competência federal ou estadual de cujo produto participam os municípios, por determinação constitucional. Essa participação é parcial, representada por quotas-partes. São impostos partilhados:

- Imposto de Renda - IR;
- Imposto Territorial Rural - ITR;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI;
- Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

O IR - Imposto de Renda - é o imposto cobrado sobre a renda e proventos de qualquer natureza, no qual a renda é considerada o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e de proventos de qualquer natureza, incluídos os acréscimos patrimoniais que não são renda. Este imposto é privativo da União. Do produto da arrecadação do Imposto de Renda, a União entregará 47% distribuídos da seguinte forma:

- 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios;

- 3% para a aplicação de programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O ITR - Imposto Territorial Rural - é o imposto cobrado sobre a propriedade territorial rural. É pago pelo proprietário e arrecadado pela União. Metade do produto deste imposto pertence ao município.

O IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - é o imposto cobrado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados no território estadual. É de competência do Estado, pago pelo proprietário do veículo e repassado ao município na proporção de 50% do produto arrecadado.

O ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação - é o imposto cobrado sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de competência dos Estados. É pago pela indústria, comércio, agricultura, pecuária e serviços, e repassado ao município na proporção de 25% do produto total arrecadado pelo Estado. O fato gerador para a cobrança do ICMS é a saída das mercadorias de sua origem, seja de estabelecimento comercial, industrial ou do próprio produtor.

O IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados - é o imposto cobrado sobre a produção industrial. Para os efeitos deste imposto considera-se como produto industrializado todo aquele que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo. É de competência da União, que o arrecada e o transfere aos estados e municípios obedecendo às mesmas regras válidas para a distribuição do Imposto de Renda.

O FPM - Fundo de Participação dos Municípios, finalmente, é composto de 22,5% dos 47% do produto de arrecadação dos IR e IPI, privativos da União, descontada a parcela da arrecadação do imposto pertencente aos estados e municípios. Sua distribuição deve obedecer a critérios de rateio objetivando a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios. Na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, 10% dos recursos são destinados aos municípios das capitais dos estados e 90%, aos demais municípios do país. A parcela a ser distribuída posteriormente a cada estado e município é calculada levando-se em conta o número de habitantes de cada município e a renda per capita do respectivo Estado.

São também recursos de transferências os gerados através de convênios, como por exemplo os convênios realizados com o Estado para :

- Subvenção do Fundo Social de Solidariedade;
- Merenda escolar;
- Municipalização da saúde;
- Municipalização da vigilância sanitária;
- Municipalização da fiscalização de trânsito, entre outros.

6.2.3 Outras fontes de recursos municipais

Municípios ainda podem dispor de recursos de empréstimos e financiamentos. Esses recursos são obtidos por meio de instituições internas ou externas ao país, que podem ser levantados pelo município e que não são gerados por sua capacidade de arrecadação própria, nem pelo repasse estadual ou federal.

Empréstimos são operações financeiras de que podem valer-se os municípios para prover o custo de obras e serviços de grande vulto e para os quais sua receita se evidencie insuficiente. Tais empréstimos, apesar de não serem rendas locais, passam a compor a receita corrente do município. Os empréstimos sempre devem se sujeitar à Câmara dos Vereadores e ao Senado, uma vez que passam a ser uma dívida, ou seja, uma obrigação financeira extraordinária para o município.

Financiamentos são recursos para a execução de obras e serviços públicos provenientes de fundos e instituições financeiras federais ou estaduais, com facilidades como módicas taxas de juros e longos prazos de amortização. Obter financiamentos é prática corrente nas administrações municipais e também se constitui em uma modalidade de endividamento.

Os financiamentos diferem dos empréstimos basicamente pelo fato de serem concedidos e vinculados a uma ação pública especial, tal como, por exemplo, para a execução de obras específicas de urbanização de favelas ou de contenção de enchentes. Tais obras devem ser detalhadas, preferencialmente através de seus respectivos projetos, para que os financiamentos possam ser aprovados. Estes recursos, depois de recebidos, não poderão ser utilizados em nenhuma hipótese em outras ações que não aquelas para os quais foram destinados, o que não ocorre no caso de um empréstimo, caracterizado pelo ingresso de recurso nos cofres públicos sem uma destinação específica.

Como os financiamentos se aplicam normalmente para obras e serviços com fins sociais ou de natureza relevante para toda a comunidade, tais como os relacionados à preservação do meio ambiente, as condições de pagamento são sempre bastante favoráveis.

Outro recurso financeiro à disposição dos municípios é a emissão e venda de títulos da dívida pública, com resgate de apólices em longo prazo. Todos esses recursos tornam-se dívidas a serem pagas, acrescidas em menor ou maior quantidade de juros e correção monetária, que são chamados de “serviços de dívida”.

Existem ainda os auxílios e subvenções concedidos pela União e pelo Estado, para fins especiais ou em face de ocorrências excepcionais na vida do município. Esses recursos, obtidos nessas condições, não são reembolsáveis, devendo apenas o Prefeito prestar contas de sua utilização à Câmara dos Vereadores, ao Senado e ao Tribunal de Contas.

6.3 As despesas municipais

Pode ser considerada despesa “todo dispêndio que a Administração faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins” (MEIRELLES, 2006, p. 282). As fontes de recursos municipais mencionadas são utilizadas para fazer frente às despesas municipais.

As despesas municipais, de acordo com seu destino, podem ser agrupadas em dois grandes blocos, que são os das despesas de custeio e de investimento.

Despesas de custeio são todas as tarefas que a Prefeitura realiza de forma contínua e permanente para manter em operação os serviços públicos que presta. Ex: despesas com material de consumo, despesas com serviços de terceiros, despesas com pessoal ativo, etc.

Despesas de investimento são ações da Prefeitura que aumentam a capacidade ou aperfeiçoam a ação da Administração, criando novos serviços e novos equipamentos urbanos. Ex: novas escolas, creches, postos de saúde, reformas em geral, melhorias no sistema viário, etc.

Além das despesas de custeio e de investimento a Prefeitura conta ainda com outros encargos gerais como a amortização e juros das dívidas públicas, o pagamento de inativos e pensionistas, o pagamento de desapropriações e o pagamento de tarifas públicas, tais como energia elétrica, água e telefone.

Analisando sob o aspecto econômico, as despesas podem ainda ser classificadas em despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes, subdivididas em despesas de custeio e de transferências correntes, englobam basicamente a manutenção de pessoal e das condições necessárias ao desenvolvimento dos serviços e todos os tipos de transferências financeiras realizadas pelos municípios a órgãos nacionais, internacionais e a pessoas físicas.

As despesas de capital, subdivididas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, englobam basicamente todos os investimentos que são feitos em obras públicas, equipamentos e instalações, aquisição de imóveis, aquisição de fundos, amortizações e auxílios diversos.

Está ainda previsto na Constituição Federal de 1988 que sejam necessariamente aplicados recursos pela União, pelos Estados e pelos Municípios em algumas áreas de relevância pública, tais como nas áreas de seguridade social, de saúde, de assistência social e de educação, sendo que em alguns casos é pré-determinada a cota a ser aplicada por cada um dos níveis. Este é o caso da educação, por exemplo, na qual o município é obrigado a aplicar 25% de sua receita anual resultante de impostos, seja nas despesas relacionadas ao custeio da

estrutura já existente, seja em despesas referentes a novos investimentos (Artigo 212 da Constituição Federal de 1988).

Esse tipo de gasto obrigatório é polêmico e em muitos casos pode ser considerado inadequado, pois apesar do incentivo à educação representar uma meta fundamental para o desenvolvimento da sociedade, os municípios brasileiros possuem realidades educacionais e financeiras bastante diferenciadas, o que torna a alíquota fixa uma solução nem sempre eficaz. Se para alguns municípios que já possuem uma boa rede de ensino o destino obrigatório de 25% do orçamento chega a ser um problema, podendo até gerar desperdícios, para outros, cuja arrecadação é muito baixa, o valor destinado fica longe de atingir os objetivos para os quais foi criado.

Cada uma das ações descritas na L.D.O. e no P.P.I. gerará uma despesa, para a qual também existem condições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. O orçamento da despesa deve compreender todos os gastos do município. Nele, a despesa será classificada de acordo com sua categoria econômica, será identificada por códigos e posteriormente transformada em uma dotação específica, que funcionará como uma conta a ser movimentada para fazer frente àquela despesa a que se refere.

6.4 Os estágios da efetivação das despesas

Todas as despesas são associadas a **dotações**, que são verbas fixadas no orçamento para atender às diversas necessidades, indicadas por meio de códigos e que devem ser devidamente autorizadas pela entidade competente, antes de se iniciar seu processo de efetivação. Após essa autorização, ainda passarão por três estágios de fixação e esclarecimento, que são o empenho da verba, a sua liquidação e por fim o pagamento. O **empenho** é o ato que cria para o município a obrigação do pagamento de determinada despesa. A **liquidação** é o estágio em que se verifica o direito do credor. Finalmente, o **pagamento**, que é o último estágio da realização da despesa, é o ato que definitivamente exaure a dívida.

Vamos citar, como exemplo, a execução de uma obra pública como a construção de uma creche municipal.

Em primeiro lugar, a construção de creches no município deverá estar elencada no rol de objetivos relacionados no Plano Plurianual de Investimentos. A construção desta determinada creche, em local já pré-definido, deverá constar da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** e da **Lei Orçamentária Anual**, com seu respectivo valor. Desta forma, no exercício em que a construção estiver prevista, haverá a competente previsão orçamentária para honrar com as despesas quando estas forem efetivadas, previsão esta formalmente concretizada pela existência de uma **dotação** específica para este fim. No início do processo deve-se fazer a **reserva orçamentária** deste recurso dentro desta dotação, a fim de que o mesmo já fique separado.

Em seguida, ocorrerá uma **licitação pública** que determinará qual a empresa que realizará o serviço e por qual preço, considerando que a creche em questão será executada através de administração indireta.

Já a par do custo real da obra, deverá ser providenciado o **empenho** da quantia necessária, pela autoridade competente a realizar o consequente pagamento, que neste exemplo será a Secretaria de Educação. A partir deste momento a empresa será autorizada a iniciar os serviços, através da assinatura da **ordem de serviço**, sempre observando o disposto no **contrato** firmado, elaborado pela Secretaria Jurídica, que normalmente contempla os projetos, memoriais descritivos e cronogramas da obra, além das normas e legislações vigentes.

A execução da obra deverá ser fiscalizada pela Secretaria de Obras e sua conclusão verificada pelas Secretarias competentes, de Obras e de Educação, neste caso, para aferir se o serviço corresponde ao contratado, o que corresponde à fase de **liquidação**. Só então, não havendo pendências a sanar por parte da empresa contratada, será autorizado o *pagamento* do valor firmado no contrato. No caso da construção ter sido contratada pelo sistema de **medições e pagamentos mensais**, também a fase de liquidação, ou seja, a verificação dos serviços será mensal.

O pagamento final deverá sempre ser autorizado pela Secretaria responsável pela fiscalização dos serviços, que no nosso caso corresponde à Secretaria de Obras. A **efetivação do pagamento**, ou seja, a transferência do dinheiro propriamente dito, será realizada pela Secretaria de Finanças.

7. A tributação e o meio ambiente

No Brasil, incentivados por órgãos defensores do meio ambiente e por alguns órgãos públicos, entre eles a Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo, estão tomando corpo discussões sobre a implantação de instrumentos fiscais voltados à preservação e à conservação ambientais.

Esses instrumentos tributariam a utilização dos recursos naturais ou a sua degradação e aliviariam os impostos das ações ditas “ecologicamente corretas”, a fim de criar no país uma política de incentivos de usos compatíveis com a preservação do meio ambiente com uma reforma tributária.

Importantes conceitos que suportam os instrumentos fiscais para proteção ambiental são os princípios de poluidor-pagador e de consumidor-pagador.

O **princípio do poluidor-pagador**, concretizado no direito tributário ambiental, estabelece que os poluidores devam arcar com os prejuízos ambientais de sua atividade lucrativa, pois a verba para a sustentação do meio ambiente salubre vem de taxas, multas e contribuições arrecadadas pelo Poder Público. Ele incentivaria indústrias, por exemplo, a adoção de processos produtivos, matérias-primas e tecnologias, assim como procedimentos de manejo de resíduos, mais adequados ambientalmente.

O **princípio do consumidor-pagador**, por outro lado, infere que todos os usuários dos recursos naturais devam pagar pelos danos ambientais causados pelos produtos que consomem, incentivando práticas de consumo consciente e de combate ao desperdício. São princípios de justiça, pois contribuem para minimizar os riscos ambientais da ação humana (TORRES, 2005).

A ideia consiste basicamente em reduzir os impostos cobrados essencialmente da produção e do trabalho, como são os já anteriormente citados IR, ICMS e IPI, por exemplo, que incidem primordialmente sobre rendas e lucros, e passar a taxar as atividades que a sociedade realmente pretende desestimular ou controlar como o consumo de água e de energia, a utilização de determinadas matérias-primas ou de determinados terrenos e a produção de poluentes em geral.

Para tal existem instrumentos econômicos a serem utilizados, dentre os quais podemos destacar a cobrança de taxas, a adoção de subsídios e a expedição de licenças.

Os principais tipos de “taxas ambientais” que podem ser aplicados são:

- **Taxas sobre efluentes** - que consistem na cobrança sobre o lançamento de determinado poluente na água, no solo ou no ar, levando em conta as quantidades emitidas, independentemente do dano ambiental causado por essa emissão.
- **Taxas sobre produtos** - que incidem sobre o preço de produtos que geram poluição em seu processo de produção e/ou consumo.
- **Taxas sobre usuários** - que são o pagamento pelos custos de tratamento público ou coletivo de efluentes.

Podem ser aplicadas ainda diferenciações de taxas que beneficiem os produtos favoráveis ao meio ambiente. Os principais tipos de subsídios de incentivo à proteção do meio ambiente que podem ser concedidos são:

- **Subvenções** - que são assistências financeiras não reembolsáveis, oferecidas para poluidores que se prontifiquem a implementar medidas para reduzir seus níveis de poluição.
- **Empréstimos subsidiados** - baseados em taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado, oferecidas a poluidoras que adotem medidas antipoluição.
- **Incentivos fiscais** - depreciação acelerada ou outras formas de isenção ou abatimento de impostos, em caso de serem adotadas as medidas antipoluição.

Já as licenças de poluição seriam instrumentos que criariam um “mercado de poluição”, ou seja, instrumentos que permitiriam aos agentes comprar ou vender direito de

poluição, de fato ou potencial, pré-definido por poluente ou por região.

Impostos já existentes também podem ser adequados aos interesses ambientais. O IPI, Imposto sobre Produtos Industrializados, por exemplo, pode ser utilizado como indutor através da imposição de alíquotas mais pesadas para os produtos mais poluentes. Já o ITR, Imposto Territorial Rural, pode excluir das áreas tributáveis as matas nativas, a fim de evitar que as mesmas sejam consideradas improdutivas e conseqüentemente desmatadas por equívoco.

O ICMS-Ecológico objetiva contribuir para a melhoria das condições ambientais e da qualidade de vida dos cidadãos, por meio da destinação de parcela do ICMS para ações voltadas à preservação ambiental. Este repasse é estabelecido segundo leis estaduais, segundo as particularidades de cada Estado federativo. Estados como Paraná (1991), São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996) e Rio Grande do Sul (1997) implantaram o ICMS-Ecológico, destinando ao mesmo, em média, 5% do valor total do ICMS arrecadado. A destinação dos recursos segue critérios estabelecidos em políticas públicas ambientais, podem ser usados como compensação financeira a municípios que possuem unidades de conservação e terras indígenas em seu território, e em investimentos em sistemas de água, lixo e esgoto sanitário, também estimulando as prefeituras a formularem e implantarem políticas públicas de preservação e saneamento ambiental, assim como prevenção de doenças (CASTRO, 2003).

Todos estes instrumentos econômicos elencados – taxas, subsídios e licenças – podem ser utilizados como incentivadores de condutas ambientalmente adequadas e necessitam ser apoiados em todas as esferas de poder.

Cabe salientar que a própria Constituição Federal da República propõe a redistribuição das receitas públicas visando reduzir as disparidades econômicas e melhorar a qualidade de vida da população.

Citamos aqui estas propostas que têm sido sugeridas para a tributação municipal por entendermos que a adoção destas políticas econômico-ambientais inovadoras, apesar de ainda pouco estudadas tanto em seus aspectos operacionais quanto nos aspectos relacionados à aceitação da opinião pública na sua cobrança, poderiam representar uma forma de tributação que além de gerar receitas estaria poupando recursos de valor inestimável para o desenvolvimento das futuras gerações, e também, indiretamente, estimulando o trabalho e a realização de atividades produtivas através da redução da carga dos demais impostos (SÃO PAULO, SEMA, 1998).

A proteção do meio ambiente e a reserva de recursos naturais são hoje assuntos de relevância indiscutível para toda a população, o que torna todas as iniciativas governamentais voltadas para sua obtenção, mesmo envolvendo a cobrança de tributos, dignas de análise e discussão pela sociedade.

8. O orçamento municipal e a reforma tributária

Quando se fala em reforma tributária no Brasil, a grande discussão que se apresenta é sempre relativa à melhor forma de gerir os recursos arrecadados. Quantos e quais são ou serão os impostos a serem cobrados representam questões colocadas em segundo plano diante da dúvida em se continuar com parte da arrecadação centralizada pela União e pelos Estados com o posterior repasse das parcelas aos Municípios, como já comentado anteriormente, ou em assumir a descentralização dos recursos, na qual os Municípios contariam com receitas formadas apenas por seus próprios recursos.

Vários são os fatores a serem considerados na análise. Por um lado, a descentralização total dos recursos pode parecer injusta, uma vez que há localidades que, em virtude de se situarem em áreas economicamente pouco desenvolvidas, ou serem municípios dormitórios de regiões metropolitanas, estão na prática muito limitadas em sua capacidade de captar recursos. Por outro lado, a manutenção da forma atual em que as transferências de impostos ocorrem, levando-se em consideração apenas o número de municípios do Estado e suas populações, pode tanto induzir à acomodação dos prefeitos, na medida em que é muito menos desgastante politicamente não ter de cobrar os impostos, quanto fomentar a proliferação de novos municípios no país, na grande maioria dos casos totalmente desprovidos de qualquer base econômica (DANIEL, 1995).

A solução destas questões não é fácil e passa pelo enfrentamento de problemas como o paternalismo do Estado em relação aos municípios menos favorecidos do ponto de vista econômico, ou a acomodação de alguns governantes para buscar e incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas rentáveis em seu território, uma vez que o repasse ocorrerá de qualquer maneira.

De um modo geral, o que se observa claramente é que a situação financeira de grandes centros urbanos, como São Paulo, apresenta-se quase sempre desequilibrada, com despesas ultrapassando em muito o valor da receita a ser arrecadada, devido à grande demanda existente para a execução de obras e serviços públicos face à expansão destas cidades e de suas populações.

Via de regra as prioridades elencadas no Plano Plurianual de Investimentos e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, seja pelos poderes Executivo e Legislativo municipais, seja pela própria comunidade com o orçamento participativo, não são contempladas em sua totalidade. Restam sempre serviços e obras prioritários a serem pagos ou realizados nos próximos exercícios, o que ou compromete com dívidas a capacidade de investimentos ou pré-determina as ações a serem executadas, impedindo assim que novos programas sejam incluídos nos orçamentos seguintes.

Para quebrar este processo cíclico de desequilíbrio nos gastos públicos sem se comprometer com empréstimos ou financiamentos, uma das soluções para que grandes municípios possam atender às constantes demandas com sua própria receita seria a descentralização de recursos por meio de uma reforma tributária, ainda que parcial, pois o aumento da arrecadação possibilitaria uma retomada imediata de investimentos e resultaria,

como produto final, em melhora da qualidade de vida da população.

9. A gestão dos gastos públicos: conclusões

O crescimento e o desenvolvimento urbano em boa parte dos municípios brasileiros têm assumido grandes proporções, em espaços curtos de tempo, o que tem dificultado o bom desempenho do processo de gestão na maioria dos casos.

O desemprego, o empobrecimento da população, a ampliação das desigualdades sociais e a constante migração dos menos favorecidos para os grandes centros aumentam cada vez mais a demanda por equipamentos e serviços públicos de todas as naturezas, refletindo o anseio da população por gestões públicas adequadas, eficientes e presentes.

Para fazer frente a essa demanda há a necessidade premente dos municípios reunirem cada vez mais recursos e também de melhor geri-los, utilizando-se ou não do auxílio direto da população para isso, a fim de aplicá-los na maior quantidade possível de obras e serviços prioritários.

Cabe observar que a escolha destas prioridades deve fazer parte de um plano, que não perca de vista o planejamento global da cidade, planejamento este de suma importância para evitar que ocorra o desperdício de verbas em ações isoladas ou de cunho político, que possam vir a constituir-se no futuro em realizações desconexas sem a menor utilidade para o desenvolvimento do conjunto urbano.

Segundo Evelyn Levy, existem duas grandes armas contra o desperdício do dinheiro público. A primeira é a fiscalização e o controle popular que podem ser realizados pela implementação de sistemas de prestação de contas por parte dos órgãos públicos, tornando-as mais transparentes e constantes, incluindo-se a criação de instituições especializadas para a avaliação das prestadoras de serviços, que contem com instrumentos eficientes de medição, bem como do fortalecimento de projetos como o do orçamento participativo, que tem como base o envolvimento direto da comunidade na adoção das prioridades e na destinação das verbas municipais. A segunda seria acirrar a competição entre as prestadoras de serviços realizados pelos setores públicos e privados, ampliando-se a descentralização dos mesmos (LEVY, 1997).

Deve-se ter em conta, no entanto, que os desequilíbrios entre receita e despesa são muito comuns em quase todas as administrações públicas e bastante difíceis de serem superados pela grande maioria dos municípios, o que torna imperioso, portanto, o planejamento racional e adequado dos gastos municipais. É fundamental a priorização de ações nos setores que interferem diretamente no desenvolvimento e no futuro das cidades e de suas populações, como são hoje, por exemplo, a educação, a saúde, o saneamento e a preservação do meio ambiente, destinando-se as verbas com o máximo de rigor possível, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Finalmente, ressalte-se também a importância da regulação da execução das ações previstas no orçamento municipal e da fiscalização efetiva do seu cumprimento e do emprego das verbas públicas que pode ser realizada tanto pela Câmara Municipal e Tribunal de Contas quanto pela própria população, a fim de garantir que, nos casos de irregularidades, sejam utilizados os mecanismos punitivos e aplicadas as penas de responsabilidade para com o dinheiro público previstas em lei, que podem chegar até à cassação do prefeito municipal.

Referências bibliográficas

ABIKO, Alex Kenya. Texto técnico TT/PCC/10 - **Serviços Públicos Urbanos**. São Paulo, Epusp, 2011.

ANDREATTA, Humberto. **Orçamento Participativo**: Porto Alegre. Porto Alegre, Unidade Editorial, 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

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

BRASIL, **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, **Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

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.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. Gerente municipal: um profissional da gestão local. In _____ . **O Município no Século XXI: Cenários e Expectativas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

CASTRO, Alexandre Barros. **Tributação e Ecologia: uma combinação possível**. Revista Tributária e de Finanças Públicas / ano 11, n. 51 São Paulo, 2003.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. In _____ . **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Brasília: ANESP, 2008, Vol. 6, Nº 2.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 São Paulo, 2010.

DANIEL, Celso. Apostila do Curso de Formação em **Gestão Pública Municipal**. Santo André, Escola de Governo do ABC, 1995.

DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia Representativa x Democracia Participativa: Participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático**. São Paulo: Faculdade de Direito USP, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais. In _____ . **O Município no Século XXI: Cenários e Expectativas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas Cidades Globais**. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública Gerencial: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros. In _____ . **O Município no Século XXI: Cenários e Expectativas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

SÃO PAULO (Estado), Secretaria do Meio Ambiente do Estado - SEMA. **Instrumentos Econômicos e Financeiros**. São Paulo, Gráfica do Estado, 1998.

TEIXEIRA, Anibal. **Reengenharia no Governo**. São Paulo, Makron Books, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Tributário Ambiental**. Heleno Taveira Tôres (organizador). São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

TEXTOS TÉCNICOS PUBLICADOS

- TT/PCC/30 Política e Planejamento Regional. KARIN REGINA DE CASAS CASTRO MARINS. 26p.
- TT/PCC/29 Desenvolvimento urbano sustentável. ALEX KENYA ABIKO, ODAIR BARBOSA DE MORAES. 29p.
- TT/PCC/28 Processo de Metropolização no Brasil. ALEX KENYA ABIKO, CARLA ROMANELLI. 34p.
- TT/PCC/27 Revestimentos horizontais: notas de aula. MERCIA M.S.B. DE BARROS. 35p.
- TT/PCC/26 O piso como parte integrante do edifício. MERCIA M.S.B. DE BARROS. 35p.
- TT/PCC/25 Decisão e Planejamento: Fundamentos para a Empresa e Empreendimentos na Construção Civil. JOÃO R. LIMA JR. 55p.
- TT/PCC/24 Planejamento Territorial Urbano - WITOLD ZMITROWICZ. 20p.
- TT/PCC/23 Qualidade do Ar Interior – ADRIANO TROTTA CARMO, RACINE T. ARAÚJO PRADO. 35p.
- TT/PCC/22 Prevenção de Trincas em Alvenarias através do Emprego de Telas Soldadas como Armadura e Ancoragem – JONAS SILVESTRE MEDEIROS, LUIZ SÉRGIO FRANCO. 78p.
- TT/PCC/21 Análise em Project Finance. A escolha da moeda de referência. JOÃO R. LIMA JR. 42 p.
- TT/PCC/20 A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal – WITOLD ZMITROWICZ, CIBELE BISCARO, KARIN REGINA DE CASAS CASTRO MARINS. 37p.
- TT/PCC/19 Sistemas de Chuveiros Automáticos - ORESTES MARRACCINI GONÇALVES, EDSON PIMENTEL FEITOSA. 65 p.
- TT/PCC/18 Sistemas Prediais de Águas Pluviais - ORESTES MARRACCINI GONÇALVES, LÚCIA HELENA DE OLIVEIRA. 120 p.
- TT/PCC/17 Infra-Estrutura Urbana – WITOLD ZMITROWICZ, GENEROSO DE ANGELIS N. 42 p.
- TT/PCC/16 Urbanismo: História e Desenvolvimento – ALEX KENYA ABIKO, MARCO ANTONIO PLÁCIDO DE ALMEIDA, MÁRIO ANTONIO FERREIRA BARREIROS. 50 p.
- TT/PCC/15 Qualidade na Construção Civil: Fundamentos - LUCIANA LEONE MACIEL, SILVIO BURRATTINO MELHADO. 30 p.
- TT/PCC/14 Edifícios Habitacionais de Estruturas Metálicas no Brasil – ALEX KENYA ABIKO, ROSA MARIA MESSAROS. 105 p.
- TT/PCC/13 Tecnologia de Produção de Contrapisos Internos para Edifícios – MÉRCIA M.S. BOTTURA DE BARROS, FERNANDO HENRIQUE SABBATTINI. 80 p.
- TT/PCC/12 Introdução à Gestão Habitacional – ALEX KENYA ABIKO. 35 p.
- TT/PCC/11 Fundamentos de Planejamento Financeiro para o Setor da Construção Civil – JOÃO DA ROCHA LIMA JÚNIOR. 120 p.
- TT/PCC/10 Serviços Públicos Urbanos – ALEX KENYA ABIKO. 26 p.
- TT/PCC/09 Sistemas Prediais de Água Quente – MARINA SANGOI DE OLIVEIRA ILHA, ORESTES MARRACCINI GONÇALVES, YUKIO KAVASSAKI. 60 p.
- TT/PCC/08 Sistemas Prediais de Água Fria – MARINA SANGOI DE OLIVEIRA ILHA, ORESTES MARRACCINI GONÇALVES. 110 p.
- TT/PCC/07 Qualidade dos Sistemas Hidráulicos Prediais – MARINA SANGOI DE OLIVEIRA ILHA. 55 p.

- TT/PCC/06 Análise de Investimentos: Princípios e Técnicas para Empreendimentos do Setor da Construção Civil – JOÃO DA ROCHA LIMA JÚNIOR. 52 p.
- TT/PCC/05 Tecnologia de Produção de Revestimentos de Piso – MÉRCIA M. S. BOTTURA DE BARROS, ELEANA PATTA FLAIN, FERNANDO HENRIQUE SABBATINI. 84 p.
- TT/PCC/04 Produção de Estruturas de Concreto Armado de Edifícios – MÉRCIA M. S. BOTTURA DE BARROS, SILVIO BURRATTINO MELHADO. 45 p.
- TT/PCC/03 Parâmetros Utilizados nos Projetos de Alvenaria Estrutural – LUIZ SÉRGIO FRANCO. 21 p.
- TT/PCC/02 A Qualidade na Construção Civil e o Projeto de Edifícios – SILVIO BURRATTINO MELHADO, MARCO ANTONIO F. VIOLANTI. 28 p.
- TT/PCC/01 Subsídios para a avaliação do Custo de Mão de Obra na Construção Civil – UBIRACI ESPINELLI LEMES DE SOUZA, SILVIO BURRATTINO MELHADO. 44 p.