



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

MARIANA GONÇALVES DE PAULA

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES FINANCEIROS QUANTO À  
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: Um estudo no  
município de Cavalcante – Goiás.**

Brasília – DF

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

PAULA, Mariana Gonçalves de Paula.

Percepção dos gestores financeiros quanto à disponibilidade orçamentária: um estudo de caso no município de Cavalcante – Goiás. / Mariana Gonçalves de Paula, Cavalcante: Universidade de Brasília, Orientador: Prof. Dr. José Lúcio Tozetti Fernandes 2019. 43 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Especialização em Gestão Pública Municipal – Cavalcante - Goiás, Universidade de Brasília, 2019.

Bibliografia.

1. Federalismo Fiscal. 2. Receitas Municipais. 3. Fundo de Participação dos Municípios.



**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fátima de Souza Freire

MARIANA GONÇALVES DE PAULA

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES FINANCEIROS QUANTO À  
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: Um estudo no  
município de Cavalcante – Goiás.**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do certificado  
de especialista (*lato sensu*) em Gestão  
Pública Municipal.

Professor Orientador: Dr. José Lúcio  
Tozetti Fernandes

Cavalcante – GO

2019

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

**PERCEPÇÃO DOS GESTORES FINANCEIROS QUANTO À  
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: Um estudo no  
município de Cavalcante – Goiás.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do  
(a) aluno (a)

**Mariana Gonçalves de Paula**

Dr. José Lúcio Tozetti Fernandes  
Professor-Orientador

Ma. Danielle Montenegro Salamone  
Nunes,  
Professor-Examinador

Dra. Josivania Silva Farias  
Professor-Examinador

Brasília, 27 de Abril de 2019.

## RESUMO

Trata-se este trabalho de uma pesquisa sobre o tema orçamentário municipal. Consistiu num estudo de caso realizado no município de Cavalcante – Goiás. O estudo, com tema “Percepção dos gestores financeiros quanto à disponibilidade orçamentária: um estudo de caso no município de Cavalcante – Goiás.”, teve como objeto principal sondar a percepção de gestores financeiros no município sobre aspectos da dinâmica orçamentária local. A problemática de pesquisa detectada foi a dificuldade de interação do gestor financeiro municipal diante da complexidade da sistematização, captação e repartição dos recursos públicos aos municípios. Como suporte ao objetivo da pesquisa desenvolveu-se em seu referencial teórico os principais aspectos dos temas relacionados à receita municipal, pacto federativo, federalismo fiscal, administração pública e Fundo de Participação dos Municípios. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica do tipo exploratória em artigos e literaturas do assunto, legislação fiscal e relatórios de contas publicados pelo governo nacional amparada por estudo de caso no município de Cavalcante Goiás. O estudo de caso foi realizado através da formulação de entrevista semiestruturada, aplicada por meio de questionário à três gestores públicos de áreas financeiras do município. Por abordar aspectos de planejamento, gestão e orçamento seu estudo colabora com o direcionamento da prática do administrador municipal quanto à coordenação de sua dinâmica frente à limitação de recursos públicos.

1. Federalismo Fiscal

2. Receitas Municipais

3. Fundo de  
Participação dos  
Municípios

## Sumário

1	INTRODUÇÃO .....	9
1.1	Contextualização do Assunto.....	9
1.2	Formulação do problema .....	12
1.3	Objetivo da Pesquisa .....	14
1.3.1	Objetivos Específicos .....	14
1.4	Justificativa .....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	Federalismo Fiscal.....	15
2.2	Implicações do Federalismo Fiscal nos municípios .....	19
2.3	Receitas tributárias municipais .....	20
2.4	Fundo de Participação dos Municípios .....	22
2.5	Dependência orçamentária dos municípios .....	23
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	25
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	25
3.2	Caracterização do município de Cavalcante - GO .....	25
3.3	Participantes do Estudo .....	27
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa .....	28
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	28
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	29
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	33
	REFERÊNCIAS.....	36
	APÊNDICES.....	40
	Apêndice A - Formulário de Entrevista.....	40
	ANEXOS .....	41
	Anexo A – Formulário Respondente 1 .....	41
	Anexo B – Formulário Respondente 2 .....	42
	Anexo C – Formulário Respondente 3 .....	43



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do Assunto

A administração pública se ocupa da gerência dos bens e conveniências da comunidade. É um conceito pertencente à área do direito, seu fundamento está nas prerrogativas e dispositivos legais apoiados pela Constituição Federal do Brasil de 1988, nos artigos 37 a 40, que conferem ao conjunto de órgãos e pessoas que a compõe o exercício da atividade gerencial dos bens e dos interesses coletivos nacionais. Sua definição pode ser melhor compreendida a partir do conceito dado por Figueiredo (2006, p.34):

A função administrativa consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisáveis pelo Judiciário.

Tal atividade, poderá ser desempenhada, de forma direta ou indireta, por brasileiros ou estrangeiros que preencham os requisitos previstos em lei mediante concurso ou nomeação e reger-se-á pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Constituição do Brasil, 1988, art. 37 parágrafos I e II). A função administrativa pública é compartilhada também com as unidades distritais. Estas unidades são micropartes geográficas que formam um mesmo Estado, os chamados municípios. Estes consistem em divisões territoriais legalmente realizadas compostas da área urbana e rural de uma circunscrição devidamente delimitadas. Os municípios possuem status de pessoa jurídica de direito público interno e são geridos por uma sede administrativa composta por servidores públicos chamadas prefeituras (Pena, [editoração eletrônica]). A administração pública municipal tem como principal fim o atendimento local eficaz dos serviços públicos de sua responsabilidade e a defesa das demandas coletivas de sua área de abrangência, resguardando a prevalência dos interesses públicos sobre as do privado. Fruto de um crescente processo de mobilização social em torno

da democracia com auge na década de 80, os municípios iniciaram nesse período uma grande aproximação com o protagonismo nacional, aspirando participação mais ativa no cenário político brasileiro. Marcados pela aproximação espacial e interação dos grupos humanos que constituem certa delimitação territorial, podemos entender melhor conceitualmente os municípios pela definição dada por Ataliba Nogueira (apud BLASI, 1983, p.14):

O município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se do instituto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva.

A elevação dos municípios à categoria de entes federativos dada pela Constituição de 1988 foi também uma resposta à esta demanda local a qual consolidou importantes mudanças no trato político brasileiro dispensado a estas unidades dando-lhes certa autonomia. Seu autogerenciamento, constitucionalmente fundamentado, foi melhor explicitado pelo advento da Lei Orgânica Municipal, conforme artigo 29 de nossa Constituição. Esta é escrita e aprovada pela Câmara de vereadores da administração municipal, se expressa na forma de lei, submetendo-se aos limites da Constituição Federal e legislações federais e estaduais, não podendo infringi-las. Ela se constitui no regramento maior dos municípios, prevê a organização e as normas de funcionamento da administração pública local. Os municípios brasileiros estão incumbidos, além de legislar sobre os demais assuntos e interesses que lhes competem e envolvem, conforme artigo 30 da Constituição, das seguintes responsabilidades:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - 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;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O orçamento público é uma das bases fundamentais sobre a qual o gestor público municipal apoia seus esforços administrativos no cumprimento de suas funções, assim a capacidade e suficiência econômica de um município impacta diretamente suas ações. A condução da gestão orçamentária pública municipal, válida também para os demais entes federados, obedece constitucionalmente às prescrições de seu artigo 165 onde estabelece como ferramentas legislativas e de execução do orçamento o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual. Constitui-se o PPA de um planejamento orçamentário de médio prazo de governo que define as metas, estratégias e diretrizes da administração por um período de quatro anos. Ele quantifica as despesas de capital, objetivos e metas decorrentes dos programas de duração continuada, políticas públicas e demais ações a serem aplicadas para o quadriênio, incluindo elementos como indicadores sociais e de desempenho. O PPA não aprova despesas, somente as programa. Já a LDO consiste na lei que equilibrará as disposições do PPA com a LOA, funcionando como uma lei de ajuste onde serão equacionadas as projeções com as reais possibilidades orçamentárias da gestão. Nela constarão determinações sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento; as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; elaboração do anexo de metas fiscais com as metas em valores correntes relativas a receitas, despesas, resultados e montante da dívida pública para o exercício corrente e os dois seguintes; elaboração do anexo de riscos fiscais com a previsão de passivos contingentes e demais riscos que possam afetar as contas públicas determinando as providências necessárias caso aconteçam de fato (MELLO, 2013). Por fim a LOA, conforme o § 5º do artigo 165 da CF, é a lei que possibilitará a efetivação das prioridades e objetivos definidos no PPA e perscrutados na LDO. Ela conterà o detalhamento do orçamento a ser realizado para o período de um ano e conterà as especificações do projeto de lei do orçamento fiscal acompanhado de tabelas explicativas e especificações dos programas especiais de trabalho.

Cada nível de governo, União, Estados e municípios organizam seu orçamento com base na elaboração desses três documentos o PPA, a LDO e a LOA, elas são as etapas de planejamento para sua aplicação, devendo ser

devidamente aprovadas pelo poder executivo em tempo hábil para sua vigência. Retomando, o PPA – Plano Plurianual, também chamado de Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui-se na visão estratégica, em que serão expostas as políticas e metas para o período de quatro anos e os meios para alcançá-los, seu projeto de lei escrito deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto para aprovação, ele é o planejamento da administração eleita a ser realizado para o quadriênio de sua gestão, ressaltando que investimentos que não estiverem nele contemplados não serão autorizados futuramente. A LDO – Lei de Diretrizes orçamentárias determinará as metas e prioridades do PPA que serão possíveis de realização no ano seguinte, seu projeto de lei escrito deverá ser elaborado e encaminhado até o dia 15 de abril de cada ano. A LOA apresentará de fato o orçamento anual fiscal, de seguridade social e investimentos estatais prevendo as receitas e fixando gastos detalhadamente por temas como transporte, saúde, educação e seu projeto devidamente escrito deverá ser encaminhado até 31 de agosto. A gestão, ou política orçamentária, tem por finalidade alavancar a renda e reduzir as desigualdades sociais. Seus objetivos podem ser resumidos, como sintetizou Musgrave, 1976 (*apud* Mello, 2013) em três funções básicas: a alocativa, que consiste em assegurar ajustamentos na alocação de recursos; a distributiva, que visa conseguir ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza; e a função estabilizadora, que tem por objetivo garantir a estabilização econômica. No cumprimento dessas tarefas, deverá então estimular o crescimento econômico e uma melhor distribuição de renda, corrigir as imperfeições de mercado e manter a estabilidade econômica e social, garantindo o cumprimento das funções estatais e facilitando o acesso aos bens e serviços públicos.

## **1.2 Formulação do problema**

O presente trabalho tem como tema a questão da percepção do gestor no cenário dos municípios de pequeno porte frente a suas limitações orçamentárias. Tal assunto tem seus reflexos percebidos na qualidade dos serviços públicos ofertados ao cidadão no ambiente municipal, sendo o gestor público a figura que está mais próxima do munícipe e também o agente pelo qual se efetiva a prestação do serviço público. É dentro das imediações municipais, pela proximidade de espaço que

mantém com suas populações, que se percebe fortemente as manifestações públicas do coletivo. Justificam-se dessa forma, especialmente no caso brasileiro, os esforços de descentralização do governo nacional para que estas unidades possuam e sustentem autonomia administrativa e política. Para Laski (*apud* Korff 1977) os governos locais são uma necessidade indiscutível diante da existência de problemas que por sua natureza demandam uma resposta ou resolução local. Nesse sentido a instauração do governo municipal, dotado de legislação própria, e sua atuação sobre as causas das populações que os elege e ao qual se submetem diretamente, contempla o exercício da gestão dos recursos que efetivamente contemplem suas necessidades, como afirma Korff, 1977:

São os próprios aspectos financeiros - expressos na receita e despesa públicas e consubstanciados no típico reflexo e somatório das intenções coletivas que é o orçamento - que mais justificam o processo de tomada de certas decisões em nível local, a partir dos que "sintam" diretamente as "causas" e as "consequências" das suas decisões.

Assim, se é conveniente à democracia a repartição das atividades do governo nacional entre entes menores que facilitem sua administração, à cargo de quais níveis de seu gerenciamento competirá e de que forma serão captados e distribuídos os recursos que lhes possibilitem a prestação? Soma-se ao cerne desta questão orçamentária também a divisão da responsabilidade entre os entes pela prestação de cada serviço público, que para o caso dos municípios na atualidade está delegada a responsabilidade local pelo transporte coletivo, educação pré-escolar e de ensino fundamental, ordenamento territorial, proteção do patrimônio histórico e serviços de atendimento à saúde da população. Cabe a reflexão sobre a problemática da pesquisa que se traduz como estará sistematizada a captação e repartição dos recursos públicos para que os municípios cumpram eficientemente seus deveres, a despeito da diversidade e heterogeneidade de seus números populacionais, tipo e condições de solo, extensão territorial e outras peculiaridades histórico-culturais que lhes são características. A presente pesquisa buscou sondar a concepção dos gestores financeiros no município de Cavalcante – GO sobre o tema, elencando aspectos do ponto de vista prático da atuação desses servidores que respondam o problema de pesquisa: Qual é a percepção dos gestores financeiros municipais quanto à disponibilidade orçamentária no município de Cavalcante - Goiás?

### **1.3 Objetivo da Pesquisa**

Especula-se entre os estudiosos da matéria orçamentária pública que a autonomia municipal decorre essencialmente de sua suficiência econômica. Em outras palavras a iniciativa administrativa do gestor municipal está subordinada à disponibilidade de recursos de que dispõe. É apropriada à compreensão e ilustração dessa teoria a sinalização dos aspectos críticos da gestão motivada pelo fator financeiro nos distritos emancipados, assim o presente trabalho tem como finalidade analisar a percepção dos gestores financeiros de Cavalcante – GO quanto à disponibilidade orçamentária do município.

#### **1.3.1 Objetivos Específicos**

Para melhor compreensão da problemática orçamentária municipal apresentada, a elaboração da pesquisa tomou por base conhecimentos gerais sobre suficiência e arrecadação financeira dos municípios; federalismo fiscal e recursos intergovernamentais. No intuito de aprofundar o tema, estruturalmente este estudo apresentou as disposições relativas ao pacto federativo e descentralização fiscal; as fontes de arrecadação dos municípios; os aspectos básicos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; as implicações do federalismo fiscal nos municípios e o exame da dependência financeira municipal. A avaliação de tais áreas de estudo estará subordinada à investigação da concepção dos gestores do município de Cavalcante – GO sobre a disponibilidade orçamentária municipal local, a qual pretende-se sondar pela análise dos resultados das seguintes metas específicas:

- Conhecer a percepção do gestor sobre o nível de autossustentabilidade financeira do município de Cavalcante
- Perceber e o grau de domínio\conhecimento que o gestor tem dos procedimentos/processo de solicitação de recursos financeiros oriundos de repasses da União e Estados.
- Explorar a opinião do gestor sobre a eficácia do critério populacional determinado para cálculo de repasse do FPM e seu conhecimento sobre os critérios e áreas prioritárias de alocação desse recurso em Cavalcante
- Conhecer o ponto de vista do gestor a respeito da convergência legal e prática da autonomia financeira municipal

- Avaliar o ponto de vista do gestor sobre o comprometimento da administração local com a arrecadação própria diante da existência de recursos externos que podem ser captados para cobertura de despesas.
- Identificar esforços da administração financeira municipal em Cavalcante nos aspectos e áreas vulneráveis da administração bem como inovações que esteja buscando para estimular e fortalecer a captação de receitas próprias do município.

## **1.4 Justificativa**

A análise da matéria promove uma melhor compreensão e divulgação da problemática financeira através da sistematização de informações pertinentes ao tema. Este assunto é congruente às áreas acadêmicas voltadas para o gerenciamento como administração, contabilidade, economia, entre outras. Por abordar aspectos de planejamento, gestão e orçamento seu estudo colabora com o direcionamento da prática do administrador municipal quanto à coordenação de sua dinâmica frente à limitação de recursos. Considerando ainda, o município como célula formadora do Estado, suas demandas e limitações se refletem na administração pública nacional, assim, os resultados deste trabalho podem contribuir para futuras pesquisas e ações ligadas a alterações dos atuais modelos de gestão pública, legislação tributária e acordos federativos no sentido de reduzir seus impactos negativos sobre a qualidade dos serviços públicos prestados nos âmbitos municipais do país

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Federalismo Fiscal**

No território brasileiro, a partir da promulgação da Constituição de 1891, que marcou a passagem do sistema de governo monárquico para o republicano, encontram-se em seus dispositivos constitucionais os primórdios do sistema

federativo, amparado posteriormente por sua mais recente edição, promulgada em 1988 e em vigor nos dias atuais. Tal arranjo, fundamenta-se na distribuição das responsabilidades tributárias e de chefia no país entre esferas ou entes, com a particularidade exclusiva para o caso brasileiro, da concessão da condição de entes aos municípios, que são as antigas províncias. A estruturação federativa, ou federação, baseia-se num contrato constitucionalmente estabelecido onde firma-se uma aliança de forças internas de um território, como define Soares, 1997:

O contrato federal significa o acordo entre as diversas comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política mais ampla. Tal contrato só é possível se houver o interesse compartilhado de pertencer a uma comunidade mais ampla. O contrato significa: 1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional, 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política - o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e (4) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos" (SOARES, 1997, p.42)

Este modelo de composição estatal sinaliza sua orientação para o federalismo, compreendido como o formato assumido para a administração pública compartilhada horizontalmente, como afirma Baldi, 1999, p.3: "Federação é a mais completa expressão institucional do federalismo". Entenda-se assim que a federação é a composição legal definida e assegurada constitucionalmente dos entes (forças) que vão integrar o governo de uma nação, e o federalismo é o sistema político e econômico derivado de sua composição estatal com as respectivas divisões e atribuições de reponsabilidade entre tais forças em uma parceria nacional.

A conceituação do federalismo é ainda alvo de discussão entre os estudiosos da literatura especializada sobre o assunto, especialmente pelo fato de o federalismo manifestar-se de variantes formas nas relações intergovernamentais entre os diversos países que o adotam. Podemos porém aproximá-lo, de forma a compreender mais claramente sua ideia central, com a descrição de Afonso e Barros e Silva (1995) quando sustentam que este seja uma associação de parcelas em "uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local", que compõem-se de "um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos" (Afonso e Barros e Silva, 1995, p. 57).

As unidades, ou entes da federação brasileira, são a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme normatiza o texto constitucional em seu artigo 18. Essa organização se traduz, como já vimos, pela junção, ou aliança entre essas



unidades públicas que integram a nação. Sua união forma o que chamamos de República Federativa do Brasil, seu vínculo é indissolúvel, sua forma de governo é o presidencialismo e todas são autônomas conforme prescreve a Constituição Federal do Brasil:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

E ainda:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)

Com base no princípio da predominância de interesses, ficam sob a responsabilidade da União assuntos exclusivos e de interesse geral conforme os Artigos 21 e 22 da Constituição Federal; sob responsabilidade dos Estados, conforme o Artigo 25, os de interesse regional, e aos municípios os temas de interesse local conforme artigo 30. Tal distribuição, marcada pela constante cooperação negociada entre as partes, objetiva a cooperação e a convergência de esforços para o bem social e político do país com foco em beneficiar-se da proximidade espacial que as populações locais tenham com a administração dos entes que as jurisdicionam. Sobre tal forma de organização no Brasil, afirma FRIEDE, 2010:

A Constituição de 1988 buscou estabelecer um federalismo cooperativo, com divisão mais flexível de competências entre União e entes federados, estimulando a permanente colaboração na busca de maior desenvolvimento social e econômico através de planos nacionais elaborados e executados conjuntamente (FRIEDE, 2010, p. 156).

Cada ente tem status de pessoa jurídica de direito público. Pessoa jurídica no sentido de serem entidades reconhecidas e aptas por lei a adquirir direitos, deveres e manter patrimônio, e, de direito público porque tem finalidade coletiva, de exercer funções sociais comunitárias à população. Possuem também, assegurada constitucionalmente, a prerrogativa do exercício legislativo, político/administrativo e tributário local autônomo, salvas limitações legais. Nessa lógica, devemos compreender que cada ente possui liberdade de se auto organizar, governar,

administrar e legislar nos limites da esfera de sua atuação, mas o poder da soberania interna e internacional é privativo da União a qual possui atuação e ação exclusiva nos assuntos e espaços especificados pelo artigo 21 da Constituição Federal do Brasil, sendo o fator que a diferencia das demais unidades a sua operação no cenário nacional e também internacional, representando os interesses de nosso país. São assim os entes federativos autônomos, mas a soberania pertence ao Estado, como sustenta Cara, 2012, que “em resumo, e independentemente das peculiaridades de cada país, o federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio”.

A proposta de organização do estado brasileiro aproxima-se da descentralização governamental, onde, emanadas do poder central que é a União, repartem-se as incumbências administrativas e políticas entre unidades conferindo-lhes status de pessoa jurídica. Já observamos anteriormente que a federação se diferencia do federalismo, porém o favorece, e no mesmo sentido o federalismo diferencia-se de descentralização porém lhe é propício. Assim como há dificuldades em definir-se exatamente o federalismo devido suas variadas formas, o fenômeno da descentralização enfrenta também a mesma dificuldade em sua definição, mas para o caso brasileiro podemos aproximá-lo da descrição feita por Magalhães, 2009:

No Estado unitário descentralizado, as regiões autônomas recebem por lei nacional competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e eleição dos órgãos dirigentes. Tal descentralização administrativa pode ocorrer em nível municipal, departamental (provincial) ou regional, em um nível ou vários, simultaneamente. (Magalhães, 2009, artigo eletrônico)

A difusão do poder administrativo e fiscal legitimado pelo voto que elege os representantes das administrações local, regional e nacional é o cerne base para a compreensão do evento da descentralização. Souza (2001, p.5) descreve o fenômeno da descentralização brasileira como “as mudanças constitucionais e de funcionamento das políticas entre os entes para uma nova agenda econômica direcionada à um crescente controle fiscal [...]”. A delimitação das responsabilidades e atuação dos entes federativos brasileiros é dada pelos artigos 145 a 162 da Constituição Federal e demais legislações relativas ao ordenamento jurídico, arrecadatório, e de destinação de recursos e esferas de atividades, definindo o que chamamos de pacto federativo, também conhecido por federalismo fiscal. Ele consiste no conjunto das regras que determinam as funções e as fontes e destinações de recursos das unidades federativas, configurando a forma de suas

interações. O autogoverno concedido a estes entes ocorre em dois aspectos. O primeiro é o da atribuição de competência para a condução administrativa, política e legislativa, inclusa a atribuição da responsabilidade pela prestação de determinados serviços públicos em sua esfera local de ação. O segundo é o da autorização para instituir tributos com a finalidade de custear suas atividades.

Para o caso dos municípios, sua participação não alcança as casas legislativas brasileiras, limitando-se sua atuação legislativa a circunscrição local como preveem os artigos 44 a 47 da Constituição Federal do Brasil:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

## 2.2 Implicações do Federalismo Fiscal nos municípios

A organização federativa e o empenho pela descentralização das atividades governamentais no Brasil esbarram em alguns obstáculos na sua aplicação. A repartição de recursos e atribuição de competências entre os entes arquitetado na Constituição Federal enfrenta disparidades intra e interregionais. A primeira e mais importante delas é a heterogeneidade socioeconômica para a qual afirma Furtado, 1984 (*apud* Affonso, 2000):

“No Brasil a luta pelo Federalismo está ligada às aspirações das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema

de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertas em políticas de preços administrados. (p. 45).

## **2.3 Receitas tributárias municipais**

Toda atividade pública só é possível mediante a instituição e arrecadação de tributos. A Constituição Federal em seus artigos 145 a 149 confere aos entes federativos a prerrogativa de instituí-los, respeitadas as disposições do pacto federativo fiscal, e os classifica em cinco categorias principais: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. As receitas dos municípios brasileiros são compostas por fontes tributárias, contribuições, transferências constitucionais, receitas patrimoniais e de serviços e receitas de penalidades administrativas.

Conforme o artigo 16º do Código Tributário Nacional, imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal. Nas administrações municipais as receitas tributárias oriundas da arrecadação de impostos são o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, o ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o ITBI – Imposto sobre Transação Inter vivos de Bens Imóveis e o ISS – Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza. O IPTU, com base legal no inciso I do artigo 156 da CF é o imposto sobre a propriedade de imóveis como, casas, terrenos, apartamentos, prédios comerciais e afins, é devido anualmente e tem como base de cálculo o valor venal, valor que é estimado do imóvel pelo poder público. O ITR, conforme inciso VI do artigo 153 da constituição Federal é o imposto devido anualmente sobre imóvel ou propriedade rural, é calculado sobre o valor da propriedade excluídos os espaços de construções nela feitas, aplicando-se assim a alíquota de cálculo do imposto somente sobre a extensão de chão natural existente na propriedade. Já o ITBI, fundamentado no Inciso II do artigo 156 da CF é o imposto devido pela venda de imóveis e é calculado sobre o valor da transação, levando-se em conta também o valor de mercado do imóvel. Por fim o ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, é o imposto devido sobre o valor que os profissionais liberais, que atuam na região compreendida pelo município e devidamente cadastrados na prefeitura, recebem dos clientes na prestação de seus serviços. O ISS está previsto na Constituição

Federal em seu artigo inciso 156 III, suas disposições deverão ser expedidas e reguladas por cada município em particular, detalhando os serviços sujeitos à sua incidência, alíquotas, prazos e demais normas relativas a seu recolhimento.

Outras fontes de recursos possíveis aos municípios segundo os artigos 145 inciso III e artigo 149-A da CF são as contribuições de melhoria e a CIP – Contribuição de Iluminação Pública. De maneira geral as contribuições são um tipo de tributo instituído para atender a demandas específicas, como exemplo nos municípios temos a possibilidade de instituição da CIP – Contribuição de Iluminação Pública, uma contribuição destinada à iluminação pública, sua forma de cobrança deverá ser regulada por lei municipal, usualmente é lançada na fatura de energia elétrica e valor arrecadado é retornado pela concessionária estadual aos cofres municipais geralmente através de transferência para um fundo municipal designado para custeio de manutenção e melhoria da iluminação pública local. Já a contribuição de melhoria, segundo o inciso III do artigo 145 da CF, é a espécie de tributo que pode ser exigida pelo poder público quando este efetue uma obra que agregue valorização imobiliária do imóvel ou imóveis nas imediações onde foi realizada. A administração municipal poderá também, com a devida regulação legislativa, instituir taxas para emissão de documentos como a de licença no caso de concessão de alvarás de funcionamento aos estabelecimentos. Poderá instituir ainda taxas de limpeza, coleta, transporte e destinação final de resíduos.

Os municípios poderão obter contraprestações financeiras, as chamadas receitas patrimoniais, estas são os recursos provenientes de arrendamentos, vendas, locações e aplicações financeiras sobre os bens móveis e imóveis do patrimônio público do município. A administração municipal poderá também efetuar cobrança de tarifas sobre serviços ligados ao transporte coletivo, cemitérios, uso de espaço em feiras e mercados, vigilância sanitária, expediente e protocolos, etc. É facultado ainda aos municípios receber entradas resultantes da cobrança de dívida ativa e da aplicação de multas e penalidades administrativas e tributárias.

Os repasses de recursos originários da arrecadação tributária entre a diferentes esferas ou entes da federação brasileira, as chamadas transferências intergovernamentais, são ainda outra forma de obtenção de receitas pelas administrações municipais, e em muitos casos, especialmente para os municípios de pequeno porte, constituem-se na maior fonte de recursos de que dispõem. A União destina aos municípios, sob a denominação de FPM – Fundo de Participação dos Municípios, 23,5% da soma da arrecadação total do IR – Imposto sobre a Renda e do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, a divisão dessa parcela aos

municípios é efetivada com base no critério populacional. Outra transferência possível é a do IOF Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras Sobre o Ouro Quando Ativo Financeiro, esta é disponibilizada aos municípios produtores de ouro e que tenham esse tipo de metal como ativo financeiro ou instrumento cambial, do total do imposto pago a União Federal lhes retorna 70% do valor, conforme § 5º do artigo 153. Os municípios poderão ainda beneficiar-se do repasse de 25% oriundos dos Estados referentes ao valor da compensação por perdas decorrentes da desoneração do ICMS - ES. EXP. – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e de produtos primários e semimanufaturados remetidos ao exterior.

## **2.4 Fundo de Participação dos Municípios**

A origem do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, está no artigo 21 da Emenda Constitucional n.º 18 de 1º de dezembro de 1965, ocasião onde instituiu-se também o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Naquele momento a Emenda determinava, entre outras disposições, o repasse aos municípios de 10% do total da soma mensal do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza – IR (tributo já em vigor desde Constituição de 1946) e do IPI, observadas as deduções, incentivos fiscais e restituições relativas a estes impostos. O FPM consiste numa transferência constitucional efetuada pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios com o propósito de redistribuição de renda entre os entes federativos brasileiros. Sua regulamentação deu-se mais tarde com a Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966, nomeada de Código Tributário Nacional, nas especificações do seu artigo 91. A distribuição do FPM começou em 1967 e, naquela oportunidade, tinha como único o número total de habitantes do município. Desde esse período até hoje o Fundo de Participação dos Municípios foi ratificado pelas promulgações de 1967 e 1988 da Constituição Federal e teve suas especificações modificadas por outras Leis complementares. Suas regulamentações mais recentes constam das Leis Complementares n.º 91 de 22 de dezembro de 1997, nº 106 de 2001 e nº 165 de 2019. O percentual atual de repasse está definido em 22,5% do total da soma do IR e do IPI arrecadados conforme o artigo nº 159 da Constituição Federal alínea b:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

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

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

Desses 22,5%, distribuem-se 10% para os municípios das capitais (Brasília e capitais estaduais); 86,4% aos municípios do interior (que não são capitais) e 3,6% aos municípios pertencentes à reserva (municípios de interior, mas que tenham população superior a 142.633 habitantes). Conforme os artigos 2º § 3º e 5º da Lei Complementar n.º 91 de 22 de Dezembro de 1997, os indicadores que servem como base para os repasses do FPM são os dados de recenseamento demográfico oficial e renda per capita nos níveis local e nacional produzidos e divulgados pelo instituto público de administração federal, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os valores finais a serem recebidos em cada município serão os resultantes dos cálculos feitos com bases nas tabelas constantes do Decreto-Lei n.º 1.881 de 27 de agosto de 1981.

## **2.5 Dependência orçamentária dos municípios**

O governo federal, na tentativa de solucionar as diversidades regionais entre os estados e municípios, já desde a Constituição Federal de 1946 consolidada mais tarde pela promulgação da Constituição de 1988, adotou o método de transferências intergovernamentais como um apoio ao provisionamento de recursos necessários aos entes em suas atividades estatais. Conforme Mendes (2004) as transferências são um mecanismo de distribuição tributária efetuada por meio de repasses de parcelas dos montantes arrecadados pela União aos entes com o objetivo de atender as demandas da população e reduzir as desproporções de renda e desenvolvimento. Para o caso dos municípios brasileiros, recorte de interesse deste trabalho, esta distribuição favoreceu, no aspecto formal, a aplicação de uma administração pública mais eficiente, mas na prática ressaltou as dificuldades de geração de receitas próprias nos municípios para que estes pudessem cumprir as políticas públicas e prestar os serviços a eles designados. Dizemos assim que ocorre dependência financeira do município quando sua geração de receitas

internas não acoberta suas despesas fundamentais. O estudo “Criação de municípios: mais impostos menos serviços à população” apresentado em agosto de 2018 pela instituição de graduação superior e cursos tecnológicos Faculdade Senai Rio – Firjan, apontou que, dos 5.570 municípios brasileiros um terço não gera recurso o bastante para a cobertura de suas despesas básicas de manutenção. Segundo o estudo realizado pela Firjan, são 1872 as cidades que dependem das transferências dos Estados e da União para sua sobrevivência. A principal causa indicada para essa condição vivida por muitas prefeituras do Brasil pela pesquisa da Faculdade Senai Rio é a emancipação prematura de povoados ao status de municípios. A Lei Complementar n. ° 1 de 9 de 1967 estabelece os seguintes critérios para criação de novos municípios:

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

Para muitos estudiosos do tema municipal as previsões constitucionais de competência para instituir e arrecadar impostos não assegurou a auto sustentabilidade econômica dos municípios. Também, a concessão de status de entes federativos aos municípios estimulou a emancipação prematura de distritos incipientes e suprimiu a premissa da suficiência orçamentária gerando municípios juridicamente autônomos, mas financeiramente dependentes. Para 94% dos 5570 municípios brasileiros as transferências intergovernamentais representam 70% de sua receita e 82% desses municípios geram apenas 20% dos recursos de que necessitam para manter suas atividades (FIRJAN, 2017, p.18).



### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

O presente trabalho se conduz pelo método científico, adotando-se, a partir da revisão bibliográfica a pesquisa do tipo exploratória. Seu propósito é assegurar familiaridade do tema geral de forma a simplificar a compreensão da problemática da pesquisa. No empenho desta pesquisa e através da busca sistemática em sites, elegeu-se como fontes principais os dados primários representados pelas leis, e relatórios governamentais relativos ao tema definido, valendo-se também de dados secundários representados por artigos acadêmicos da área. A partir da análise documental, utilizando-se a abordagem mista para avaliação do material, pretende-se consultar e expor o conteúdo normativo que define a dinâmica das finanças públicas municipais, em seguida agrupar a síntese das teorias de uma pequena amostra de autores relativas à autonomia e dependência financeira nos pequenos municípios, e, ao final, apresentar um levantamento de campo através de entrevista aberta com três gestores de áreas administrativas do município de Cavalcante - GO. A interpretação dos dados coletados se dará através da articulação dos modelos teóricos com as informações obtidas nas entrevistas realizadas.

#### **3.2 Caracterização do município de Cavalcante - GO**

O pano de fundo histórico que evoluiu para a configuração atual do município de Cavalcante remete à antiga divisão administrativa do período colonial português. Nesse sistema, denominado de capitânicas hereditárias, os territórios brasileiros descobertos tinham sua chefia e exploração econômica concedidas pela coroa portuguesa a nobres lusitanos (Bacelar, [documento eletrônico]). A partir do século XVII, as investidas para exploração de minérios pelos bandeirantes paulistas alcançaram o território do atual Estado do Goiás. Entre esses desbravadores estava Julião Cavalcante, que no ano de 1736 chegou, com seus companheiros de viagem, à região da Serra da Carvalhada encontrando uma extensa e profunda mina de ouro

às margens do córrego Lava Pés. A descoberta da mina atraiu outros expedicionários e mais tarde em 1740 os bandeirantes Diogo Teles Cavalcante e Domingos Pires do Prado acompanhados do governador da capitania do Goiás, Luiz Mascarenhas, fundaram oficialmente o arraial dando-lhe o nome de Cavalcante em homenagem a seus patriarcas desbravadores. Com base no registro eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Cavalcante, sua evolução histórica e emancipação é marcada por grande riqueza de minérios, importante produção de farináceos e presença de populações escravas:

Em 1759, o arraial foi elevado a freguesia, por ordem do Governador da Capitania de Goyaz, D. João Manoel de Melo. Em 1794, com a decadência do metal precioso no arraial de São Félix, transferiu-se para Cavalcante a casa de Fundação de ouro, extinta em 1806, por tornar-se deficitária. Estima-se que durante a glória das minas de ouro havia na região de Cavalcante aproximadamente 20.000 escravos, população duas vezes maior que a atual somente de escravos. Com o declínio do ouro o município passou a dedicar-se a outras atividades econômicas, principalmente a agricultura e pecuária. Com a produção de açúcar, carne, farinha de mandioca e posteriormente a farinha de trigo. Durante algum tempo o município foi o maior exportador de farinha de trigo para os EUA na qual lhe rendeu o trigo de melhor qualidade, em função do clima, altitude e solo. Nessa época o território de Cavalcante abrangia quase todo o nordeste goiano, desde o município de Formosa (antigo Arraial dos Couros) até o município de Arraias no Estado Tocantins. (Prefeitura Municipal de Cavalcante [documento eletrônico]).

O esgotamento das atividades de mineração e a delimitação dos espaços em grandes áreas de reserva ambiental encerrou a subsistência do município quase exclusivamente ao turismo ecológico que cresce lentamente. Cavalcante está situada na área abrangida pelo Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e é cercada por exuberantes cachoeiras, trilhas e espaços naturais intocados desde seu desbravamento. Por não haver uma organização central governamental com portaria oficial dentro da cidade, essas áreas têm seu ingresso submisso aos donos das propriedades particulares ou comunidades quilombolas que lhes dão acesso, em sua maioria mediante taxas e acompanhamento de guias turísticos.

O município de Cavalcante tem como seu chefe executivo, eleito prefeito pelo PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira em 2016, o Sr. Josemar Saraiva Freire, acompanhado da vice-prefeita Sra. Celiara Cristina Costa. Sua equipe de administração é composta por sete secretarias: administração e planejamento; finanças; controle interno; educação, cultura e desporto; turismo e meio ambiente; saúde e assistência social. A Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 determina em seu artigo n. 18 que as despesas com a folha de

pagamento dos municípios não ultrapassem 60% de seus gastos totais. Conforme o último relatório da despesa de pessoal do 1º quadrimestre de 2018 levantado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Cavalcante apresentou o índice de 67,28%, ultrapassando em mais de 7 pontos o limite legal. Em um estudo realizado pela Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás publicado em abril de 2011 chamado de “Relatório: Caracterização Socioeconômica dos Municípios Goianos”, o município de Cavalcante foi enquadrado no grupo de indicadores socioeconômicos no grupo de número 6. No estudo em questão este era o grupo onde foram classificados os municípios com as piores condições de vida da população, baixo dinamismo econômico, predominância de agricultura de subsistência, indicações de um grau considerável de miséria, e incapacidade de implementação de políticas públicas compensatórias pela administração municipal local. Ainda segundo o relatório, Cavalcante, município cercado predominantemente por comunidades quilombolas, registrou um aumento populacional de 15,2% entre 1991 e 2010, com esvaziamento populacional da área rural, perdendo quase um quarto de seus habitantes nas décadas de 1990 e 2000 e elevação da população urbana em mais de 80% no mesmo período.

Cavalcante é um município extenso, abrangendo uma área de 6.953,666 Km<sup>2</sup> sua população registrada no último censo demográfico oficial foi de 9.392 habitantes (IBGE, 2010). Do total de sua população, 48% sobrevive com uma renda de até meio salário mínimo, ficando os 52% restantes com uma média mensal de até dois salários. Está entre os municípios de menor IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do país com taxa de 0,584, segundo dados econômicos levantados em 2017 as despesas empenhadas pelo município ultrapassaram seu total de receitas realizadas (28.408,74 x 27.958, 73) e seu percentual de receitas oriundas de fontes externa atingiu 90,6% em 2015.

### **3.3 Participantes do Estudo**

Neste trabalho definiu-se como população os servidores da Prefeitura Municipal de Cavalcante – GO. O numérico destacado como amostra entre essa população levou em conta a proporção mínima de um terço  $\frac{1}{3}$  do total de servidores do departamento de finanças, da secretaria de educação e da secretaria de saúde. Considerou-se como critério de inclusão no estudo experiência anterior ou exercício atual de pelo menos dois anos em cargo de secretaria ou chefia ligado a

finanças e administração. Estimou-se também entre a população na amostra coletada participantes que arrolassem em seu currículo graduações ou especializações das áreas correlatas à administração, contabilidade ou finanças.

### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

Como instrumento de pesquisa para este estudo definiu-se a entrevista utilizando como seu instrumento o questionário, que conforme Gerhardt e Silveira, 2009, p. 69, é definido por “um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante, sem a presença do pesquisador.” O questionário tem como propósito coletar opiniões, experiências vivenciadas e expectativas sobre a temática apresentada. O roteiro foi composto de perguntas básicas sobre o tema orçamentário, direcionadas pela fundamentação teórica e legal do tema com foco na rotina de trabalho do servidor no exercício de suas funções ligadas ao aspecto financeiro na cidade de Cavalcante – GO. A entrevista se compôs de três blocos principais. O primeiro bloco contemplou a identificação do respondente, sua formação profissional, principais funções e rotina de trabalho. O segundo, incluiu quatro perguntas sobre a composição financeira local, sua suficiência e os impactos de seu status no expediente e na experiência profissional do gestor. O terceiro e último bloco foi composto de três questões relativas à percepção do gestor sobre a dependência financeira e atuação municipal. As perguntas giraram em torno dos temas pacto federativo, fundo de participação dos municípios, repasses intergovernamentais e administração pública local.

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

As coletas do material de apoio à pesquisa, realizada através de entrevista tipo semiestruturada por meio de questionário, ocorreram no período da primeira quinzena do mês de março de 2019. O formulário contendo um total de nove perguntas, duas direcionadas à identificação do respondente e sete relacionadas ao tema orçamentário no município de Cavalcante, foi entregue em mãos aos respondentes com a explanação dos objetivos do trabalho, identificação da

instituição de ensino e também do professor orientador sobre a supervisão das atividades de pesquisa. Conforme a proposta do tema orçamentário apresentado esclareceu-se individualmente aos respondentes os objetivos de cada pergunta solicitando-lhes constar sempre a exposição clara de seu raciocínio no momento do preenchimento das questões, especialmente as que demandavam opinião pessoal. O objetivo geral que norteou a presente pesquisa foi a sondagem da percepção dos gestores financeiros a respeito da disponibilidade orçamentária no município de Cavalcante - GO. Assim, na análise dos resultados, buscou-se detectar a visão geral desses servidores quanto aos recursos disponíveis no município, reflexos do fator orçamentário em sua atuação como gestores, sua experiência no manejo de trâmites de processos de obtenção de recursos e a familiaridade desses gestores com as disposições legais que envolvem as finanças locais do município.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Na análise geral dos resultados, destacou-se as informações congruentes, aqui consideradas como médias ou comuns aos três respondentes em cada resposta. Para os casos de informações contraditórias, salientou-se as colocações mais próximas do tema perguntado. Transcreveu-se ainda, na íntegra, trechos de respostas ou respostas completas que mereceram destaque pelo raciocínio do respondente sobre o tema ou sobre suas especificidades no município de Cavalcante – GO.

No Ranking de Eficiência dos Municípios, ferramenta para consulta eletrônica de índices ligados à gestão municipal elaborado pelo jornal Folha de São Paulo em conjunto com o Datafolha, disponibilizado em seu sítio eletrônico, 95% das receitas municipais de Cavalcante - GO são originárias de transferências públicas [Folha de São Paulo (documento eletrônico) – REM]. Na questão de número 1 do bloco 2, perguntados sobre as fontes financeiras do município de Cavalcante, os respondentes indicaram como principais recursos as transferências intergovernamentais e capitais de terceiros (empréstimos bancários), destacando como mais representativos o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo Municipal de Educação Básica, o Fundo Municipal de Saúde e o Fundo Municipal de Assistência Básica, sinalizando em unanimidade que as receitas geradas

internamente pelo município não são suficientes para a manutenção de sua estrutura básica.

No aspecto de conhecimentos e interferência dos gestores nos processos de solicitação de recursos exteriores aos gerados no município, assunto da questão 2 do bloco 2, os respondentes colocaram que em geral as ações dos gestores quando não bem executadas poderão interferir nos resultados da gestão pública. Sobre a atuação do servidor público Coelho (2009, p. 61) pondera que:

“Portanto, agir quando a lei determina não é uma prerrogativa do servidor, mas sua obrigação. Da mesma forma, protelar ou usar de delongas para agir constitui procrastinação, ato expressamente vetado ao servidor público federal pelo seu código de ética.”

Os respondentes destacaram que o fluxo de entrada de recursos em um município poderá ser influenciado pela má prática do gestor e que no caso de Cavalcante, existe alto grau de dependência de orientação jurídica dos gestores locais para suas tomadas de decisão, isto causado pela insegurança dos servidores devido ao seu baixo conhecimento de legislação e gestão municipal, ficando reféns das agendas e desmande dos advogados que atuam conjuntamente em Cavalcante e outras cidades simultaneamente, trazendo grande delonga no desenrolamento de questões cotidianas da administração. A ressalva de um dos respondentes foi que não há expectativas de disponibilização de novas fontes de recursos pela União que seriam importantes para o município devido sua carência e que “atualmente apenas políticos conseguem trazer recursos extras para os municípios através de emendas parlamentares.”, que estão congeladas.

Indagados na questão 3 do bloco 2 sobre o critério populacional determinado para os repasses do Fundo de Participação Municipal a respondente número três destacou: *“devem considerar são as especificidades da localidade e não a população, Cavalcante por exemplo, tem poucos habitantes, porém possui grande extensão territorial, é muito acidentado. Por isso os recursos não cobrem as despesas.”* Os participantes sinalizaram ainda que o intervalo de realização das pesquisas, de dez em dez anos, nos recenseamentos do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, fonte de dados oficial para as ações do governo, deixa em defasagem as movimentações de número populacional, entendendo que o período entre os levantamentos oficiais deveria ser menor.

Tendo no FPM uma das principais fontes de recursos do município de Cavalcante, os respondentes foram questionados na questão 4 do bloco 2 a respeito

do direcionamento da verba oriunda desse repasse visto não ter sua alocação especificada em lei, sobre para quais áreas este recurso costuma ser destinado no município. Os participantes de maneira geral demonstraram não ter informação exata sobre as prioridades e critérios de destinação desse recurso dentro do município.

Na pergunta número 1 do bloco 3, foram também consultados os respondentes se os dispositivos tributários e de repartição de serviços entre os entes brasileiros denominado Pacto Federativo favorecem na prática uma maior autonomia financeira municipal. Para Cara, (2016, p. 76), "A autonomia municipal é o resultado assegurado pela soma das autonomias política, administrativa e financeira do município." A respondente número dois da pesquisa entende, por exemplo, que a União tem menos responsabilidades e fica com a maior parte dos recursos, como afirmou: *"[...]no município de Cavalcante, como ocorre a tantas outras localidades de menor demografia e arrecadação, observa-se grande injustiça social em decorrência do percentual mínimo que esse tem dentro do referido Pacto. É visível que os municípios que possuem maiores responsabilidades na oferta de serviços e contribuições à sociedade são os que ficam com a menor "fatia do bolo". Apenas 18% do que é arrecadado de impostos pela União fica para ser redistribuído para os milhares de municípios brasileiros e 24% para dividir entre os Estados, o restante disso fica à disposição do ente federativo que teoricamente tem menores responsabilidades. Enfim, esse modelo estabelecido na CF/88 termina por ser injusto/desigual, ao mesmo tempo em que não tem por fundamento a equidade."*

Na concepção dos entrevistados há um desequilíbrio entre a proposta do pacto federativo e sua aplicação prática, os participantes acreditam que a delegação da prestação de serviços de saúde e educação sobrecarregaram os municípios, especialmente os de menor porte, também como afirma Cara, 2016, p.77 (apud RODDEN, 2005, p.13-14):

Todavia, importa ressaltar que a previsão constitucional da competência para instituir e arrecadar tributos não assegura a plena autonomia financeira. Ainda que os governos subnacionais possam arrecadar receitas de fonte própria, em alguns casos, a União permanece com o poder de definir os parâmetros para as alíquotas, como no caso do ICMS, cuja alíquota tem limites máximo e mínimo definidos pelo Senado Federal (RODDEN, 2005, p. 13-14).

Observados os quesitos para sua obtenção, a previsibilidade legal de angariar fundos externos à arrecadação municipal local garante ao município uma

entrada mínima constante. Para Cara (2016, p.79) “os repasses federais e estaduais têm o efeito de artificializar a capacidade financeira do município” [...] e completa que “a estrutura político-administrativa desses municípios financeiramente deficitários está condicionada a disponibilidade de recursos que lhe são essencialmente externos.” A questão de número 2 do bloco 3 abordou o aspecto da possível negligência fiscal por parte da administração municipal diante da disponibilidade de outros recursos externos para cobertura de suas despesas básicas. O respondente número 1 entende que não há comodismo em relação as fontes internas de arrecadação e que a administração municipal está investindo na reestruturação dos trabalhos de fiscalização. Já a respondente número 2 considerou que não há no município estímulo adequado aos contribuintes do IPTU e ISS ao pagamento de seus débitos nem ainda uma fiscalização que busque garantir a arrecadação devida desses e de outros impostos. A respondente número 3 entende também que, haveriam outras possibilidades de complementar as receitas locais investindo no potencial turístico, quando diz: *“Tudo está atrelado a questão das especificidades, os recursos são muito pouco em relação a nossa realidade e se soma a falta de conhecimento de gestão dos nossos governantes, assim fica difícil buscar algo mais, mesmo com os potenciais que o município tem e que não explorado, como é o caso do turismo, que não possui nenhum direcionamento, as coisas ocorrem aqui, devido a Alto Paraiso, tanto que a grande maioria das pessoas ficam hospedadas lá e vem aqui, apenas para ver as cachoeiras.”*

Na finalização do questionário, questão 3 do bloco 3, foram os participantes perguntados sobre possíveis ações da administração municipal local na tentativa de fortalecer e aumentar a arrecadação das receitas locais. Em muitos casos a emancipação de distritos à municípios com status de entes federativos, representou apenas novas obrigações financeiras com a contratação de funcionários públicos, ficando a localidade ainda a mercê de seus dramas e demandas não atendidas. Na opinião de Eduardo Gianetti, economista e filósofo brasileiro, a criação de 1.179 novos municípios desde a Constituição de 1988 para cá, além da gerar máquinas burocráticas com custos enormes e sem atividade-fim, fez dos municípios uma administração local sem uma realidade financeira. Os respondentes número 1 e número 2 indicaram, protagonizada pela prefeitura de Cavalcante, uma medida em tramitação na Câmara Municipal local, para atualização do Código Tributário do Município, a partir da qual, conforme afirmou a respondente número 2 *“será possível estabelecer diversas mudanças nos processos de impostos e contribuições que poderão ajudar na otimização das receitas. Outro ponto é o desconto no IPTU para*



*os moradores que o pagarem no início do ano”,* sugerindo ainda que a administração local poderia captar recursos também sendo mais incisiva com relação a proprietários de lotes e terrenos baldios aplicando-lhes as devidas multas.

## **5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Os gestores entrevistados demonstraram conhecer as principais fontes de composição das receitas do município de Cavalcante, apontando que estas não são suficientes à cobertura de suas despesas básicas. Eles entendem que a atuação dos servidores poderá interferir na captação de recursos, ressaltando dois pontos desse aspecto especialmente vulneráveis no município como a tempestividade na prestação de contas e as tomadas de decisões rotineiras do gerenciamento local. Sem a apresentação de relatórios no prazo e padrões exigidos os fundos de recursos externos disponíveis ficam inaptos em serem recebidos no município e também a instabilidade administrativa na tomada de decisões atrapalha o fluxo da prestação de serviços pela prefeitura, com destaque para o alto grau de dependência de assistência jurídica pelos gestores em resoluções de expedientes cotidianos da atividade municipal. Os entrevistados do estudo consideram que o fator populacional, critério determinante dos repasses do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, recurso essencial à sobrevivência do município, não leva em conta importantes aspectos da realidade local. Para o caso de Cavalcante estes inicialmente seriam a grande extensão territorial de mais de 6.000.000 km<sup>2</sup> e o baixo numérico populacional, 10.000 habitantes. Na prática os recursos intergovernamentais recebidos escoam em gastos para a efetiva oferta dos serviços básicos municipais especialmente às comunidades quilombolas que ficam distribuídas em regiões distantes do centro da cidade, demandando altos custos como o de transporte e de pessoal. Outra área fragilizada é a do desenvolvimento econômico local, sendo inexistentes indústrias e grandes empresas na cidade que auxiliem na dinâmica local, devido a demarcação de extensas áreas de reserva ambiental do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, subsistindo o município basicamente do funcionalismo público. Não são conhecidos dos entrevistados neste estudo as áreas prioritárias de alocação do FPM em Cavalcante, os respondentes sinalizaram que não há uniformidade na aplicação da verba, estando sujeita ao

direcionamento para demandas tempestivas e mais urgentes do município. Em geral os participantes demonstraram boa percepção da dinâmica orçamentária no município de Cavalcante, conhecendo de suas principais fontes de recursos, pontos mais vulneráveis de sua gestão orçamentária e aspectos particulares de sua localidade espacial. Sobre o acompanhamento das iniciativas em curso pela administração municipal na busca pela melhora de sua gestão orçamentária os respondentes indicaram comprometimento reduzido, porém sinalizaram a existência do esforço pela reorganização do código tributário local, empenho para o qual não se foi possível examinar os resultados por estar ainda em curso. As manifestações dos entrevistados do município de Cavalcante sobre a disponibilidade orçamentária local revelaram que há uma necessidade de reorganização do pacto federativo de forma a equilibrar as responsabilidades atribuídas aos municípios com a dificuldade de geração de receitas próprias que estes enfrentam. Tal demanda constitui-se numa tarefa complexa que passaria por importantes alterações nas legislações tributárias já em vigor. Entre as propostas atuais de readequação orçamentária no Pacto citamos, conforme CURSO, 2019, as do deputado estadual pelo PSDB, Wellington do Curso. Entre elas está a inclusão do IOF – Imposto sobre operações financeiras, IPI – Imposto sobre a Importação e CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido nos impostos que são partilhados pela União com os Estados e os municípios; a criação do IGF – Imposto Sobre Grandes Fortunas; o aumento do percentual do FPM – Fundo de Participação dos Municípios de 22,5% para 32,5% e a instituição da obrigatoriedade de destinação de 10% da receita bruta corrente da União para investimentos em saúde pública. Foi também organizada na Câmara Federal, em março de 2019, sob a presidência do deputado pelo PRB- PE, Silvio Costa Filho e apoiada por mais 250 deputados e senadores, uma frente parlamentar para discussão de mudanças no Pacto Federativo. O grupo salienta que hoje 55% da arrecadação nacional fica com a União e somente 20% com os municípios. Os deputados da frente, por meio de reuniões com governadores, prefeitos, confederações e associações municipais e outras frentes nacionais para ampliação do diálogo entre si, buscaram discutir e organizar uma proposta de alterações na divisão da arrecadação nacional entre os entes e também das atribuições de cada um na federação (Machado, 2019). Sobre a ação dos gestores financeiros notou-se entre os entrevistados o entendimento de que a administração pública fica muitas vezes à mercê de servidores despreparados no que diz respeito à formação acadêmica, especializações requeridas no exercício complexo do sistema público de finanças e tributos e também a ausência de uma supervisão e fiscalização da

autoridade que lhes delega estas tarefas. Ocorrem ainda, especialmente em ambientes menores como os municípios, a inserção de gestores nas prefeituras por apadrinhamento político, afetando a continuidade e consolidação do trabalho municipal e dos programas de melhoria e inovação.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil; de 05 de outubro de 1988. Disponível

em:<[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988.shtm)>. Acesso em: 27.jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil; de 05 de outubro de 1988. Artigo 30 Disponível

em:<[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_30\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_30_.shtm)>. Acesso em: 27.jan. 2019.

AFFONSO, Rui; BARROS e SILVA, Pedro. A federação em perspectiva. São Paulo: Fundap, 1995.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL, Atlas. Portal eletrônico. PUND / IPEA / Fundação João Pinheiro. Disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/cavalcante\\_go](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cavalcante_go)

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-norma-pl.html>>

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>

BRASIL. Lei Complementar nº 106 de 23 de março de 2001. Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp106.htm)>

BRASIL. Lei Complementar nº 165 de 03 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 de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp166.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp166.htm)>

BRASIL. Lei Complementar nº 01 de 09 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm)>

BRASIL. Lei Complementar n.º 91 de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp91.htm)>

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.881 de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De1881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1881.htm)>

BALDI, Brunetta. Beyond the federal-unitary dichotomy. Califórnia: Institute of Governmental Studies/University of California, Working Paper, 1999, p.3. (ver tradução de Carlos Vasconcelos Rocha – Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual.)

BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. Rev. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis: UFSC, n.º 5, jun. 1983, p.14.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Federalismo e ICMS: Estados-Membros em Guerra Fiscal. – Série Doutrina Tributária. V. XIV. São Paulo: Quartier latin, 2014, p. 29

BACELAR, Jonildo. *Capitanias Hereditárias*. Guia Geográfico História do Brasil. Acesso em 18. Mar. 2019

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo, fragilidades sobrepostas. Revista Retratos da Escola, Brasília. jan/jun.2012, v. 6 n. 10, p. 255-273; p.76; p.79. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 25.12.18

Cavalcante (GO). Prefeitura. 2017. Disponível em: <http://www.cavalcante.go.gov.br/323/DadosMunicipais/>. Acesso em: maio 2018.

COELHO, Ricardo Corrêa. *O público e o privado na gestão pública*. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

CURSO, Wellington do. “Propostas do deputado Wellington podem modificar o Pacto Federativo.” Deputado Estadual Wellington do Curso 2019 Disponível em: <https://wellingtondocurso.com.br/propostas-do-deputado-wellington-podem-modificar-o-pacto-federativo/>> Acesso em 06 Mai 2019.

Eckstein, Otto. Economia financeira - Uma Introdução à Política Fiscal. Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 58-61.

FRIEDE. R. Curso de ciência política e teoria geral do Estado: Teoria constitucional e relações internacionais. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFGF 2017 – Índice FIRJAN de gestão fiscal: ano base 2016 – recorte municipal; abrangência nacional. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/#1/z>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Folha de São Paulo. Ranking de Eficiência dos Municípios. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/remf/#/municipio/4945/cavalcante>>

GERHARDT, E. Tatiana; SILVEIRA, T. Denise. Métodos de Pesquisa. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. UFRGS 1ª Ed. Graduação Tecnológica – Universidade Aberta do Brasil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, p.69.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado do Goiás – TCEGO. Relatório de Despesa de Pessoal 1º Quadrimestre 2018. Secretaria de Controle Externo. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/08/Relatório-1-quad.-2018-leg.pdf>>

GOIÁS. Secretaria de Gestão e Planejamento. Relatório: Caracterização Socioeconômica dos Municípios Goianos. Superintendência de Estatísticas, Pesquisas e Informações Socioeconômicas, 2011 p.16. Disponível em <<http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2011/relatorio-caracterizacao-socioeconomica-dos-municipios-goianos.pdf>>

GOULARTI FILHO, Alcides; ZUCHINALI, Mariane Crepaldi. Centralização e descentralização: a continuidade da litoralização do crédito em Santa Catarina. Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 15, n. 2, p. 315-327, Dec. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122014000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122014000200010&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 15 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122014000200010>.

IBGE. Censo Demográfico 2010. IBGE Cidades Panorama. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/cavalcante/panorama>

KORFF, Eurico. Finanças Públicas Municipais. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 1977, p. 7-41.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia local e federalismo. Revista Eletrônica Âmbito Jurídico. Disponível em:< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3291](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3291)> Acesso em: 15 abr. 2019.

MACHADO, Ralph. “Frente parlamentar quer discutir mudanças no pacto federativo.” *Câmara dos Deputados* 13 de Março de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/573446-FRENTE-PARLAMENTAR-QUER-DISCUITIR-MUDANCAS-NO-PACTO-FEDERATIVO.html> Acesso em 06 abr. 2019

MELLO, Edison. Planejamento Municipal. Confederação Nacional de Municípios – CNM. Brasília, 2013. Disponível em <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf)>

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461

MUSGRAVE, Richard A. “A Teoria das Finanças Públicas”, São Paulo, Ed. Atlas, 1976

NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. O município e os munícipes na Constituição Federal de 1946. Imprensa: São Paulo, Departamento Estadual de Informações, 1947.

Nota Técnica, FIRJAN, Rio de Janeiro, 2018. Política Fiscal. Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/criacao-de-municipios-mais-impostos-e-menos-servicos-a-populacao-1.htm>>

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003. p. 41-109

PENA, Rodolfo F. Alves. *Qual é a diferença entre cidade e município?* Mundo Educação. Disponível em: < <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/qual-diferenca-entre-cidade-municipio.htm>> Acesso em: 23. Mar. 2019

REZENDE, F. Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Federalismo: Dilemas de Uma Definição Conceitual. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 323-338, set. 2011. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>>. Acesso em: 07 abril 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2011.2.8343>.

SOARES, M. M. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas*. 1997. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte

SOUZA, C., 2001. Federalismo e Gastos Sociais no Brasil: Tensões e Tendências. *Lua Nova- Revista de Cultura e Política*, n.º 52.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Formulário de Entrevista



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas**  
**Departamento de Administração**  
**Curso de especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal**

Esta entrevista é parte da pesquisa monográfica da aluna Mariana Gonçalves de Paula, sendo requisito parcial para obtenção do certificado de especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade de Brasília e tem como objetivo apoiar e acrescer elementos ao seu conteúdo para melhor compreensão do tema trabalhado: "Percepção dos gestores financeiros quanto à disponibilidade orçamentária municipal: um estudo no município de Cavalcante – Goiás". Solicita-se, gentilmente, ao respondente, seu preenchimento, e a exposição de seu raciocínio nas questões que requeiram opinião pessoal.

#### Bloco 1 – Identificação do Respondente

<b>Nome:</b>		<b>Sexo:</b> ( ) M ( ) F	
<b>Idade:</b>	<b>Sector:</b>	<b>Quantidade de servidores do setor:</b>	
<b>Função que ocupa no setor:</b>		<b>Tempo na função:</b>	

- 1) Qual sua formação profissional (cursos / especializações)?
- 2) Descreva sucintamente sua rotina de trabalho e principais funções.

#### Bloco 2 – Composição / suficiência financeira municipal local X atividades do gestor

- 1) Os recursos financeiros do município de Cavalcante são compostos de quais principais fontes? Suas receitas geradas internamente são suficientes para manutenção de sua estrutura?
- 2) Seu expediente como gestor (no que diz respeito a conhecer e efetuar eficazmente os trâmites e mecanismos para obter o acesso e captação de fundos e transferências de repasses intergovernamentais) pode impedir a entrada de recursos no município ou facilitá-la?
- 3) O número total de habitantes para o caso dos municípios de interior é o critério que define os percentuais de repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios para essas localidades. Em seu ponto de vista existem defasagens nesse critério para o caso de municípios como Cavalcante?
- 4) Diante da não existência de vinculações específicas para aplicação dos recursos vindos do FPM – Fundo de Participação Municipal, podendo o município aplicá-los livremente, como são definidas pelos gestores financeiros em Cavalcante as prioridades e critérios de distribuição desse recurso dentro do município?

#### Bloco 3 – Dependência Financeira e Atuação Municipal

- 1) Do seu ponto de vista, a distribuição das competências tributárias e responsabilidade pela prestação de serviços de interesse local prescritas nos dispositivos legais que constituem o chamado Pacto Federativo Fiscal (Constituição Federal e legislações acessórias), favorece a autonomia financeira de municípios como Cavalcante?
- 2) Em sua opinião a recepção de fundos intergovernamentais pelo município de Cavalcante desestimula a boa prática administrativa dos setores fiscais e de finanças do município na busca por auto sustentabilidade financeira?
- 3) Existem ações sendo empreendidas em Cavalcante pela administração municipal visando o fortalecimento e progressão das receitas próprias do município?



## ANEXOS

## Anexo A – Formulário Respondente 1

PERGUNTA	OBJETIVO DA PERGUNTA	RESPONDENTE 1
<b>Bloco 1 – Identificação do Respondente</b>		
Sexo	Perfil do entrevistado	Masculino
Idade		38
Setor		Secretaria de Finanças
Qtd. Servidores no setor		3
Função		Secretário de Finanças
Tempo na Função		2 anos
Qual sua formação profissional (cursos / especializações)?		Formação: Ciências Contábeis (cursando), técnico em informática. Conhecimentos nas áreas de finanças públicas e educação fiscal.
Descreva sucintamente sua rotina de trabalho e principais funções.	Gerenciamento do sistema financeiro da prefeitura do município	
<b>Bloco 2 – Composição / suficiência financeira municipal local X atividades do gestor</b>		
1) Os recursos financeiros do município de Cavalcante são compostos de quais principais fontes? Suas receitas geradas internamente são suficientes para manutenção de sua estrutura?	(Objetivo – Conhecer a percepção do gestor sobre o nível de autossustentância financeira do município de Cavalcante)	"Fontes estaduais, federais e as do município, que por sinal não são suficientes"
1) Seu expediente como gestor (no que diz respeito a conhecer e efetuar eficazmente os trâmites e mecanismos para obter o acesso e captação de fundos e transferências de repasses intergovernamentais) pode impedir a entrada de recursos no município ou facilitá-la?	(Objetivo – Perceber o grau de interferência que o gestor tem nos procedimentos/processos de solicitação de recursos financeiros oriundos de repasses da União e Estados)	"Sim claro, pois se bem executadas as ações elas podem sim influir no resultado"
1) O número total de habitantes para o caso dos municípios de interior é o critério que define os percentuais de repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios para essas localidades. Em seu ponto de vista existem defasagens nesse critério para o caso de municípios como Cavalcante?	Objetivo – Explorar a opinião do gestor sobre a eficácia do critério populacional determinado para cálculo de repasse do FPM)	"Sim, pois o último censo feito no município foi constatado uma diminuição no número de habitantes e isso trouxe consequências muito ruins com a queda do repasse"
1) Diante da não existência de vinculações específicas para aplicação dos recursos vindos do FPM – Fundo de Participação Municipal, podendo o município aplicá-los livremente, como são definidas pelos gestores financeiros em Cavalcante as prioridades e critérios de distribuição desse recurso dentro do município?	(Objetivo – Explorar o poder de decisão do gestor e conhecer os critérios e áreas prioritárias de alocação do FPM no município de Cavalcante.)	"São respeitados os limites estabelecidos pela legislação vigente, e o saldo remanescente é aplicado de forma a atender a LOA - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LDO - Lei Orçamentária Anual"
<b>Bloco 3 – Dependência Financeira e Atuação Municipal</b>		
1) Do seu ponto de vista, a distribuição das competências tributárias e responsabilidade pela prestação de serviços de interesse local prescritas nos dispositivos legais que constituem o chamado Pacto Federativo Fiscal (Constituição Federal e legislações acessórias), favorece a autonomia financeira de municípios como Cavalcante?	(Objetivo – Conhecer o ponto de vista do gestor a respeito da convergência legal e prática da autonomia financeira municipal)	"Não, eu acredito que com a responsabilização do município de muitas obrigações nas áreas de saúde e educação cada dia fica muito mais difícil essa autonomia"
1) Em sua opinião a recepção de fundos intergovernamentais pelo município de Cavalcante desestimula a boa prática administrativa dos setores fiscais e de finanças do município na busca por auto sustentabilidade financeira?	(Objetivo – Avaliar o ponto de vista do gestor sobre o comprometimento da administração local com a arrecadação própria diante da existência de recursos externos que podem ser captados para cobertura de despesas.)	"Não de maneira nenhuma, pois os trabalhos de fiscalizações do município estão sendo reestruturados para atender às necessidades."
1) Existem ações sendo empreendidas em Cavalcante pela administração municipal visando o fortalecimento e progressão das receitas próprias do município?	(Objetivo – Identificar esforços da administração financeira municipal em Cavalcante nos aspectos e áreas vulneráveis da administração bem como inovações que esteja buscando para estimular e fortalecer a captação de receitas próprias do município.)	"Sim, são elas: atualização do código tributário municipal com atualização de tabelas."

## Anexo B – Formulário Respondente 2

PERGUNTA	OBJETIVO DA PERGUNTA	RESPONDENTE 2
<b>Bloco 1 – Identificação do Respondente</b>		
Sexo	Perfil do entrevistado	Feminino
Idade		30
Setor		Secretaria Municipal de Saúde
Qtd. Servidores no setor		45
Função		Chefia de Gabinete
Tempo na Função		4 anos
Qual sua formação profissional (cursos / especializações)?		Formação: Letras e Pedagogia e Especializações em: Desenvolvimento Humano e Inclusão Escolar, Especialista em História e Cultura Afro-Brasileira
Descreva sucintamente sua rotina de trabalho e principais funções.		Processo de gestão, controle, prestação de contas e operacionalização de recursos para serviços e projetos diversos
<b>Bloco 2 – Composição / suficiência financeira municipal local X atividades do gestor</b>		
1) Os recursos financeiros do município de Cavalcante são compostos de quais principais fontes? Suas receitas geradas internamente são suficientes para manutenção de sua estrutura?	(Objetivo – Conhecer a percepção do gestor sobre o nível de autossuficiência financeira do município de Cavalcante)	"Até o limite das informações que tenho, compreendo que as principais fontes de recursos que formam as receitas do município de Cavalcante são oriundas das transferências correntes da União ou do governo do Estado (constitucionais, legais e voluntárias), tendo-se repasses diversos como os do FPM que costuma cair no fundo da Prefeitura Municipal, etc. Os gestores do município também recorrem a capital de terceiros (empréstimos bancários) para obtenção de recursos com a finalidade de seguirem com projetos que não dariam conta de arcar somente por meio de recursos próprios ou com as arrecadações oriundas das transferências recebidas. Considerando que, há 10 fundos aptos a receberem os recursos/transferências no município, entre esses, os mais representativos são: o Fundeb de Cavalcante, o Fundo Municipal de Educação, o Fundo Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Saúde, entre outros, tendo esses a gestão realizada através do trabalho do secretário da pasta, do secretário de finanças e contabilidade, e do controle interno, e quando preciso, as decisões contam com a participação do prefeito."
1) Seu expediente como gestor (no que diz respeito a conhecer e efetuar eficazmente os trâmites e mecanismos para obter o acesso e captação de fundos e transferências de repasses intergovernamentais) pode impedir a entrada de recursos no município ou facilitá-la?	(Objetivo – Perceber o grau de interferência que o gestor tem nos procedimentos/processos de solicitação de recursos financeiros oriundos de repasses da União e Estados)	"A atuação dos gestores das pastas, especialmente das que já possuem fundo próprio, acaba por dificultar a entrada de recursos e conseqüentemente a oferta de serviços e de políticas públicas diversas. Isso ocorre especialmente por questões como: falhas na prestação de contas, e ainda, pela dificuldade de gerenciamento de recursos e pessoas devido ao baixo conhecimento de gestão e legislação. E ainda, há extrema dependência dos gestores pelos atendimentos jurídicos, esses têm suas decisões muito limitadas/trabalham em meio a muita insegurança. É relevante destacar que esse setor jurídico é contratado e renovado a cada nova gestão que assume o governo municipal. Essa parte é representada por um advogado que atende a diversos municípios ao mesmo tempo e não consegue dar respostas às demandas jurídicas pontuais de Cavalcante, ou seja, os gestores ficam reféns dos mandos e desmandos de seus advogados, que além de cuidarem dos pontos jurídicos ainda substituem funções de administradores e de outros profissionais no setor público. Atualmente, consigo perceber também que as entradas municipais e a possibilidade de melhoria da receita pública são aspectos comprometidos pela inércia e pelo baixo comprometimento dos responsáveis durante os processos de licitação e de fiscalização numa infinidade de atos."
1) O número total de habitantes para o caso dos municípios de interior é o critério que define os percentuais de repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios para essas localidades. Em seu ponto de vista existem defasagens nesse critério para o caso de municípios como Cavalcante?	Objetivo – Explorar a opinião do gestor sobre a eficácia do critério populacional determinado para cálculo de repasse do FPM)	"Entendo que, levando em conta que os dados do IBGE quanto à densidade demográfica municipal é o mais utilizado e reconhecido nesse processo, e esse ocorre de dez em dez anos, há sim alguma defasagem nas informações e conseqüentemente no repasse de recursos ao município. Isso porque o repasse baseia-se no Censo de 2010, e como estamos em 2019 o quantitativo de pessoas na localidade já alterou-se bastante e para mais."
1) Diante da não existência de vinculações específicas para aplicação dos recursos vindos do FPM – Fundo de Participação Municipal, podendo o município aplicá-los livremente, como são definidas pelos gestores financeiros em Cavalcante as prioridades e critérios de distribuição desse recurso dentro do município?	(Objetivo – Explorar o poder de decisão do gestor e conhecer os critérios e áreas prioritárias de alocação do FPM no município de Cavalcante.)	"Compreendo que esses recursos que fogem às vinculações específicas são utilizados para cobrir outras despesas básicas no âmbito das necessidades de pastas como: saúde, educação, meio ambiente e transporte, entre outras, a depender da demanda do momento em que se têm recursos disponíveis."
<b>Bloco 3 – Dependência Financeira e Atuação Municipal</b>		
1) Do seu ponto de vista, a distribuição das competências tributárias e responsabilidade pela prestação de serviços de interesse local prescritas nos dispositivos legais que constituem o chamado Pacto Federativo Fiscal (Constituição Federal e legislações acessórias), favorece a autonomia financeira de município como Cavalcante?	(Objetivo – Conhecer o ponto de vista do gestor a respeito da convergência legal e prática da autonomia financeira municipal)	"Com certeza não é um Pacto que favorece aos municípios em geral, ou seja, nem a Cavalcante, inclusive. Nesse caso, destaco que juntamente aos governadores os prefeitos brasileiros estão em constante peleja em busca de uma rediscussão quanto a isso. No município de Cavalcante, como ocorre a tantas outras localidades de menor demografia e arrecadação, observa-se grande injustiça social em decorrência do percentual mínimo que esse tem dentro do referido Pacto. É visível que os municípios que possuem maiores responsabilidades na oferta de serviços e contribuições à sociedade são os que ficam com a menor "fatia do bolo". Apenas 8% do que é arrecadado de impostos pela União fica para ser redistribuído para os milhares de municípios brasileiros e 24% para dividir entre os Estados, o restante disso fica à disposição do ente federativo que teoricamente tem menores responsabilidades. Enfim, esse modelo estabelecido na CF/88 termina por ser injusto/desigual, ao mesmo tempo em que não tem por fundamento a equidade."
1) Em sua opinião a recepção de fundos intergovernamentais pelo município de Cavalcante desestimula a boa prática administrativa dos setores fiscais e de finanças do município na busca por auto sustentabilidade financeira?	(Objetivo – Avaliar a percepção do gestor sobre o comprometimento da administração local com a arrecadação própria diante da existência de recursos externos que podem ser captados para cobertura de despesas.)	"Vejo que a confiança no recebimento das transferências intergovernamentais acaba por trazer algum acomo do nos gestores locais nas atividades ligadas à gestão dos recursos públicos. Desse modo, a busca pela auto sustentabilidade termina por ser dificultada, sendo importante considerar que as arrecadações de IPTU e ISS/ISQN, por exemplo, que deveriam contribuir para a otimização das receitas são entradas mínimas, atualmente, até por falta de fiscalização e de uma política mais rigorosa capaz de estimular os moradores e empresários/organizações a devolverem esses impostos."
1) Existem ações sendo empreendidas em Cavalcante pela administração municipal visando o fortalecimento e progressão das receitas próprias do município?	(Objetivo – Identificar esforços da administração financeira municipal em Cavalcante nos aspectos e áreas vulneráveis da administração bem como inovações que esteja buscando para estimular e fortalecer a captação de receitas próprias do município.)	"A principal medida em tramitação na Câmara do município, protagonizada pela Prefeitura é a atualização do Código Tributário local, a partir da qual será possível estabelecer diversas mudanças nos processos de impostos e contribuições que poderão ajudar na otimização das receitas. Outro ponto é o desconto no IPTU para os moradores que o pagarem no início do ano. No entanto, muitos outros aspectos, como o estabelecimento de multas a proprietários de lotes baldios e sujeitos deveriam contribuir não somente para melhorar a arrecadação como também para enfrentar outros problemas relacionados à gestão de resíduos, mobilidade urbana e saúde pública."

## Anexo C – Formulário Respondente 3

PERGUNTA	OBJETIVO DA PERGUNTA	RESPONDENTE 3
<b>Bloco 1 – Identificação do Respondente</b>		
Sexo	Perfil do entrevistado	Feminino
Idade		37
Setor		Secretaria de Educação
Qtd. Servidores no setor		56
Função		Coordenação Administrativa e Metodológica
Tempo na Função		12 anos
Qual sua formação profissional (cursos / especializações)?		Formação: Letras e Pedagogia e Especializações em: Desenvolvimento Humano e Inclusão Escolar, Especialista em História e Cultura Afro- Brasileira
Descreva sucintamente sua rotina de trabalho e principais funções.	Elaboração de relatórios e supervisão administrativa dos programas escolares e de saúde na escola	
<b>Bloco 2 – Composição / suficiência financeira municipal local X atividades do gestor</b>		
1) Os recursos financeiros do município de Cavalcante são compostos de quais principais fontes? Suas receitas geradas internamente são suficientes para manutenção de sua estrutura?	(Objetivo – Conhecer a percepção do gestor sobre o nível de autossustentabilidade financeira do município de Cavalcante)	"Saúde: Recurso da Atenção Básica; Não é suficiente. "
1) Seu expediente como gestor (no que diz respeito a conhecer e efetuar eficazmente os trâmites e mecanismos para obter o acesso e captação de fundos e transferências de repasses intergovernamentais) pode impedir a entrada de recursos no município ou facilitá-la?	(Objetivo – Perceber o grau de interferência que o gestor tem nos procedimentos/processos de solicitação de recursos financeiros oriundos de repasses da União e Estados)	"Poderia facilitar, mas os recursos estão congelados, atualmente apenas políticos conseguem trazer recursos extras para os municípios, através das emendas parlamentares."
1) O número total de habitantes para o caso dos municípios de interior é o critério que define os percentuais de repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios para essas localidades. Em seu ponto de vista existem defasagens nesse critério para o caso de municípios como Cavalcante?	Objetivo – Explorar a opinião do gestor sobre a eficácia do critério populacional determinado para cálculo de repasse do FPM)	"Sim. Eles devem considerar são as especificidades da localidade e não a população, Cavalcante por exemplo, tem poucos habitantes, porém possui grande extensão territorial, é muito acidentado. Por isso os recursos não cobrem as despesas."
1) Diante da não existência de vinculações específicas para aplicação dos recursos vindos do FPM – Fundo de Participação Municipal, podendo o município aplicá-los livremente, como são definidas pelas prioridades e critérios de distribuição desse recurso dentro do município?	(Objetivo – Explorar o poder de decisão do gestor e conhecer os critérios e áreas prioritárias de alocação do FPM no município de Cavalcante.)	"Não tenho muita informação sobre isso. "
<b>Bloco 3 – Dependência Financeira e Atuação Municipal</b>		
1) Do seu ponto de vista, a distribuição das competências tributárias e responsabilidade pela prestação de serviços de interesse local prescritas nos dispositivos legais que constituem o chamado Pacto Federativo Fiscal (Constituição Federal e legislações acessórias), favorece a autonomia financeira de municípios como Cavalcante?	(Objetivo – Conhecer o ponto de vista do gestor a respeito da convergência legal e prática da autonomia financeira municipal)	"Sim. Mas a grande maioria dos gestores são leigos em administração, então é o mesmo que nada."
1) Em sua opinião a recepção de fundos intergovernamentais pelo município de Cavalcante desestimula a boa prática administrativa dos setores fiscais e de finanças do município na busca por auto sustentabilidade financeira?	(Objetivo – Avaliar a percepção do gestor sobre o comprometimento da administração local com a arrecadação própria diante da existência de recursos externos que podem ser captados para cobertura de despesas.)	"Tudo está atrelado a questão das especificidades, os recursos são muito pouco em relação a nossa realidade e se soma a falta de conhecimento de gestão dos nossos governantes, assim fica difícil buscar algo mais, mesmo com os potenciais que o município tem e que não explorado, como é o caso do turismo, que não possui nenhum direcionamento, as coisas ocorrem aqui, devido a Alto Paraiso, tanto que a grande maioria das pessoas ficam hospedadas lá e vem aqui, apenas para ver as cachoeiras."
1) Existem ações sendo empreendidas em Cavalcante pela administração municipal visando o fortalecimento e progressão das receitas próprias do município?	(Objetivo – Identificar esforços da administração financeira municipal em Cavalcante nos aspectos e áreas vulneráveis da administração bem como inovações que esteja buscando para estimular e fortalecer a captação de receitas próprias do município.)	"Criaram exigências novas para as pessoas que tem empreendimento, mas creio que não ajudará muito. "