

Valdemir Pires

Gestão orçamentária e financeira municipal: elementos para uma abordagem econômico-gerencial

Projeto de pesquisa para desenvolvimento no regime de dedicação integral à docência e à pesquisa (RDIDP) do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/FCL – Araraquara, no triênio 2018-2020.

Araraquara SP, março de 2018

Resumo: Partindo da constatação (acumulada pelo pesquisador nas duas últimas décadas, em suas práticas de ensino, pesquisa e extensão) de que a gestão orçamentária e financeira, na maioria dos 5.570 municípios brasileiros, reveste-se mais de um caráter ritual, para atender às exigências normativas, do que da condição de ferramenta maximizadora do uso dos recursos públicos e garantidora de sua destinação republicana e economicamente eficiente, procura-se, nesta pesquisa, mapear a literatura recente que dá base às práticas assim caracterizadas, com a finalidade de identificar sua insuficiência e contribuir para a fundamentação de avanços técnico-operacionais com potencial para ampliar a qualidade da orçamentação nas prefeituras. Pretende-se, ao final, produzir um livro-texto sobre o assunto, como subsídio à formação e preparo de agentes inovadores nesse campo dos fazeres governamentais.

Introdução

O orçamento público, ou, mais amplamente, a orçamentação governamental (prática que envolve um sistema e um processo que giram em torno de uma peça que é, primeiro, um projeto de lei e, por fim, a lei orçamentária anual) reponde, desde suas origens remotas (século XIII) até os dias atuais, a uma necessidade da sociedade de controlar o uso que os governantes fazem do dinheiro público, num esforço para que este não seja desbaratado nem utilizado para finalidades desvinculadas do interesse coletivo ou do bem-estar social. Por isso, conforme nota Pires (2010), tanto as peças orçamentárias como as práticas de gestão a ela subordinadas revestem-se de um caráter extremamente formal e contábil, que não raro velam sua natureza econômica, ou seja, sua condição essencial de instrumentos racionalizadores do uso dos recursos públicos, a fim de otimizar seu alcance em benefício dos cidadãos-eleitores-contribuintes-usuários de serviços públicos/beneficiários de políticas públicas. A consequência disso é a transformação, como se vê no Brasil, de modo muito explícito, do orçamento e da orçamentação em meros ritos, que respondem aos ditames de tribunais de contas (órgãos de apoio ao controle externo legislativo), muito mais do que às exigências de gestão propriamente ditas¹. A legalidade e a lisura dos agentes acabam sendo os focos quase exclusivos da vigilância sobre a gestão orçamentária e financeira, deixando quase totalmente a descoberto o zelo administrativo conducente à economicidade no uso do dinheiro público; a forma se sobrepõe ao conteúdo, desperdiçando-se a oportunidade de bem administrar o dinheiro que, através da imposição tributária, chega às mãos dos governantes.

No nível municipal do federalismo fiscal brasileiro, esta distorção de finalidades da orçamentação se agrava, por um conjunto de razões que abarca desde a escassez de competências de gestão orçamentária e financeira na maioria das 5.570 prefeituras, até a quase absoluta falta de interesse legislativo em fiscalizar o gasto e as contas públicas, passando pela escassez de oportunidades de formação e preparo de agentes para atuação nessa área dos fazeres governamentais, notada inclusive nos currículos, ementas e tópicos de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas e congêneres, que se difundiram rapidamente no país a partir dos anos 2010.

¹ Há muito tempo, por meio de estudo de caso, Ferreira (1987) constatou uso do orçamento municipal pouco afeito ao controle de natureza gerencial; recentemente, Araújo (2014) fez a mesma constatação. “A precisão nas estimativas das receitas e despesas no orçamento dos municípios brasileiros parece não ser o direcionador dos Prefeitos”, afirma Azevedo (2014, p. 73) ao analisar a imprecisão que grassa entre orçamentos públicos municipais no Brasil.

Não obstante toda a onda “gerencialista” da reforma do Estado desde os anos 1990 e apesar dos clamores por ela trazidos por orçamentação de resultados, o fato é que, no Brasil, a literatura sobre orçamentação fez pouco progresso no sentido de superar seu formalismo, pouco afeito à gestão econômico-financeira. Isso apesar, inclusive, do advento da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Os avanços verificados desde os anos 2000 nas finanças públicas brasileiras, incontestes, não alcançaram a literatura sobre o tema, mormente no tocante aos seus aspectos práticos.

Assim, pretende-se contribuir, com este projeto, mesmo que modestamente, para a superação desse estado de coisas, mapeando o “estado-da-arte” da literatura nacional e oferecendo, para sua ampliação, uma abordagem econômico-gerencial da orçamentação pública municipal, que seja útil para os governos locais no Brasil e, como decorrência, para a qualidade do gasto público realizado pelas prefeituras.

Objeto, problema de pesquisa e objetivos

A pesquisa situa-se no campo das Finanças Públicas, subárea da Economia, detendo-se sobre aspectos aplicados deste, ao tratar da prática da orçamentação como instrumento por meio do qual são perseguidos os objetivos de otimização econômica e social no uso dos recursos governamentais. Concentra-se no nível básico do federalismo fiscal brasileiro – o nível municipal – no qual a orçamentação tem especificidades que necessitam ser levadas em conta, seja porque as finanças municipais têm características próprias, em qualquer tempo e lugar (em termos de finalidades, instrumentos de que dispõe, formas de financiamento etc.), seja porque os municípios brasileiros apresentam idiosincrasias acumuladas ao longo do complexo processo de construção das relações federativas. Assim, o objeto de pesquisa é a orçamentação municipal, no contexto federativo brasileiro, considerando-se o sistema orçamentário, o processo orçamentário e as metodologias orçamentárias usuais no país.

Balizada pela lei federal n. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), a orçamentação pública brasileira foi das primeiras a adotar a metodologia do orçamento-programa², embora o tenha feito em poucos municípios e, em boa parte dos beneficiados,

² A Lei 4.320/64 exige dos entes da federação “programa de governo” (ar. 2º). Foi o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 que tornou explícita a exigência de “orçamento-programa anual” em nível federal (art. 7º. e título III). De início, essa metodologia padecia de uma classificação específica, a ser

de modo insuficiente, vez que a orçamentação por programa depende de que se governe por programas (PIRES, 2010), o que, até hoje, não acontece na maioria das municipalidades do país, em todas as regiões. Destarte, o que poderia ter sido um avanço de gestão formidável – gestão por programas – acabou tornando-se uma exigência legal cumprida apenas formalmente: no Brasil, todos os orçamentos são orçamentos-programas, por exigência legal, mas somente no nome e no precário formato, não servindo a lei orçamentária, de fato, como instrumento de planejamento e controle das finanças e das políticas públicas, salvo nos casos de honrosas exceções, concentradas na fatia de municípios de maior porte populacional e com maior capacidade arrecadatória.

Praticando orçamentação por programa apenas como um rito legal, a gestão orçamentária e financeira municipal brasileira não foi capaz de atingir o objetivo dessa metodologia, de melhorar sistematicamente o desempenho funcional-programático das prefeituras, pois não conseguiram (e ainda não conseguem) conceber, estruturar e implementar com adequado controle (incluindo avaliação) os seus programas (conjuntos de projetos e atividades articulados entre si para solucionar um problema de política pública, dotados de recursos e submetidos a critérios de desempenho). Uma simples passada de olhos em um Plano Plurianual (instrumento mais adequado para reunir os programas de um governo, na institucionalidade orçamentária brasileira) escolhido aleatoriamente entre municípios brasileiros de pequeno e médio portes é suficiente para concluir que seu planejamento não é feito por programas³. Trata-se, portanto, de um problema a ser compreendido e resolvido. A resposta à pergunta sobre quais foram e têm sido as causas desse fracasso da gestão pública municipal brasileira não pode ser dada com facilidade, pois dependeria de ampla pesquisa de campo junto aos órgãos da administração orçamentária das milhares de prefeituras do país. Entretanto é possível supor que uma das causas é a perda da cultura orçamentária por programas no país. No início dessa prática (anos 1960-1970), publicações e cursos se multiplicaram rapidamente, gerando quadros para atuar nos governos. Com o passar dos anos, o cuidado com a formação foi relaxado e desapareceram as publicações e cursos. Ao mesmo tempo, as funções foram sendo ocupadas por novos agentes, que não passaram pelo envolvimento com a técnica, como seus precursores. Houve, pode-se levantar a hipótese,

utilizada na lei orçamentária, o que foi resolvido somente pela Portaria do Ministério do Planejamento n. 9, de 28 de janeiro de 1974, depois alterada pela Portaria do Ministro do Planejamento e Orçamento n° 117, de 13 de novembro de 1998/98 e, por fim, pela Portaria n. 42 do Ministério do Planejamento e Gestão, de 14 de abril de 1999, em vigor.

³ A propósito, ver Valdemir PIRES et. al., 2017.

uma descontinuidade na cultura, possibilitada pela fragilidade das instituições orçamentárias no Brasil.

Essa fragilidade não se verifica, aliás, somente no quesito orçamentação por programa. A necessidade de se promulgar, em maio de 2000, uma Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101, de 4 maio de 2000), aplicável a todos os entes da federação, é prova de que tal responsabilidade carecia, até então, de conceitos e práticas que mencionada lei veio a exigir da gestão orçamentária e financeira dos governos do país. Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal terminou sendo a norma prevista, e até então não atendida, na Constituição Federal de 1988 (art. 163), para aperfeiçoar e atualizar a Lei de Finanças Públicas ainda em vigor (a 4.320/64); e uma norma que foi estabelecida, diga-se de passagem, não para sanar o atraso no atendimento à exigência constitucional, mas sim para resgatar a credibilidade do Brasil no cenário financeiro global. A LRF, como amplamente se reconhece, foi urdida para enfrentar o desequilíbrio fiscal reinante nos anos 1980-1990, no contexto de crise econômica que caracterizou o período. Ou seja, chamou, entre outros entes da federação, os municípios à responsabilidade, consolidando exigências de gestão especificamente voltadas para a administração financeira, praticamente inexistente na maioria das prefeituras, ainda hoje. Nas prefeituras, a gestão do fluxo de caixa por meio da programação financeira de desembolso bimestral já prevista na Lei 4.320/64, era insuficiente (e ainda é, em grande medida); o cuidado com os níveis de endividamento, com os riscos fiscais e com limites prudenciais de gastos era (e ainda é, em grande medida), baixo; a lógica maximizante no uso de cada unidade monetária arrecadada era frouxa (e ainda é, em grande medida, pois a cultura de contabilidade de custos segue sendo um distante desiderato). Ou seja, o advento da LRF flagra a necessidade de as prefeituras terem, mais (ou menos, conforme o ângulo de visão) do que responsabilidade fiscal, mínimo descortino e zelo e na gestão financeira, maior cuidado na administração do dinheiro do município. Isso, por seu turno, é revelador de que, além de não serem geridas por programas, as prefeituras sequer administram bem o fluxo de caixa, suas disponibilidades e patrimônio, obrigações e riscos financeiros.

Pode-se afirmar, com relativa segurança, que os dois acontecimentos de maior mobilização tecnopolítica da história da orçamentação pública no Brasil, nos últimos 60-70 anos, foram, primeiro, o movimento que precedeu e resultou na Lei 4.320/64, juntamente com as iniciativas para sua implementação, nos anos 1960-70; depois, o movimento em torno da LRF, do final dos anos 1990 até o começo dos anos 2010. Ambos

geraram um fluxo de livros, artigos, cartilhas e textos em geral, com a finalidade de legitimar e viabilizar as mudanças então propostas. Em sua maioria, essa produção literária consistiu em material técnico-operacional, com a finalidade de provocar mudança cultural e novos fazeres com impactos nas rotinas e procedimentos administrativos. Sempre girando em torno dos dois dispositivos legais que legitimaram as novidades: Lei 4.320 – Orçamento-Programa e Lei Complementar 101/00 – Responsabilidade Fiscal.

Como textos paradigmáticos do movimento pelo Orçamento-Programa se estabeleceram o manual sobre o assunto produzido e disseminado pela ONU (1959 e 1966) para divulgação da metodologia recém-inventada nos Estados Unidos); o manual da CEPAL para a América Latina (MARTNER, 1963) e o exemplo prático de KRAUSE (1962); especificamente no Brasil (graças à atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM), a lei 4.320 comentada por dois especialistas de então (MACHADO Jr.; REIS, 1990)⁴ se tornou uma referência duradoura, muito utilizada por técnicos e estudiosos do assunto, até hoje. Um livro-texto sintético que, em seguida, se consagrou no país, com sucessivos acréscimos de materiais, foi o produzido por Giacomoni (2017), sendo, ainda hoje, referência básica em cursos de ciências sociais aplicadas, em todos os níveis, sobre orçamentação pública em geral. Toda essa literatura se concentrou no orçamento público federal.

Já o movimento pela Lei de Responsabilidade Fiscal devotou maior atenção às finanças subnacionais, até porque a disciplina a que visava deveria atingir todos os entes da federação, sob pena de Estados e municípios (mormente as capitais e os maiores) desbaratarem os esforços de equilíbrio fiscal feitos pela União, tendo-se em vista que esses entes ganharam maior autonomia a partir da Constituição Federal de 1988. Por isso, iniciativas diversas, a partir do governo federal, propiciaram a produção de material instrutivo de apoio à implementação das mudanças exigidas dos governos municipais, sob mando da própria LRF, que em seu art. 64 reza: “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar”.

Por isso, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram publicados numerosas cartilhas (Série “Simple Municipal”), muito

⁴ Com novo título (*A lei 4320 comentada e a Lei de responsabilidade fiscal*), este livro chegou à 35ª. edição em 2015, sendo, provavelmente, o best-seller da área.

bem elaboradas e amplamente distribuídas (em papel e em CDrom) e disponibilizadas na internet, sobre orçamentação municipal com responsabilidade fiscal, a saber: Figueirêdo e Nóbrega (2001), Guedes (2001), Lucena (2001), Macruz; Macruz; Castro (2001), Nascimento (2001a e 2001b), Queiroz (2001), Reis (2001), Rodrigues (2001), Vainer; Albuquerque; Garson (2001a, 2001b e 2001c), Vilaça e Campos (2001). Foi também elaborado um “Manual básico de treinamento para os municípios” (NUNES, 2002), utilizado no Programa Nacional de Treinamento então criado. Com um enfoque mais financeiro do que orçamentário (tendo, por isso, características singulares para o caso nacional, embora concentrando-se em aspectos contábeis), veio a lume, coincidentemente no ano de promulgação da LRF, o livro-texto de Matias e Campello (2000). Um manual de importância técnico-operacional, mas voltado para o nível federal (com potencial para ensinar um olhar municipal), publicado enquanto a LRF ia se impondo, ao mesmo tempo em que a gestão baseada em tecnologias da informação se aprofundava na administração federal, foi o elaborado por Albuquerque; Medeiros; Feijó (2008); sua abordagem sistêmica e administrativa (fruto da experiência profissional dos autores) salta aos olhos, em contraposição àquela predominante (jurídico-contábil). Interessante a comparação dessa literatura nacional com a visão internacional exposta em Shah (2005).

Os dois blocos de literatura de apoio às mudanças profundas, mais recentes, nas instituições orçamentárias brasileiras (orçamentação por programa, anos 1960; responsabilidade fiscal, anos 2000), no que tange aos municípios, terminam trazendo conteúdos ainda com forte viés jurídico e contábil, o que obscureceu a natureza econômico-financeira e de gestão almejados pelas duas propostas de mudança. Isso explica, em parte, as culturas de governo por programas e com zelo pelo equilíbrio fiscal tenha avançado insuficientemente entre os agentes e nos entes e órgãos da administração pública municipal, o que, em menor medida, ocorreu também nos outros níveis da federação⁵.

Os numerosos manuais publicados no país para o estudo dos interessados em prestar concursos públicos para cargos que exigem capacitação em gestão orçamentária e

⁵ A leitura das sucessivas edições do Manual Técnico do Orçamento – MTO (BRASIL, 2018) permite concluir que este, não obstante sua qualidade (que deveria ser imitada pelos municípios, passando eles a terem também um manual anualmente atualizado para a gestão orçamentária), concentra-se nas formalidades e na adequação dos fazeres ao sistema informatizado do orçamento federal, sem maiores considerações em termos de conteúdo da gestão. Dessa forma, temas financeiros por excelência ficam a cargo não da Secretaria do Orçamento Federal (SOF, vinculada ao Ministério do Planejamento), mas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, vinculada ao Ministério da Fazenda), braço-forte da busca de equilíbrio fiscal.

financeira não só não contribuem para melhorar este estado de coisas, como, provavelmente, o agravam, ao enfatizar a forma e não o conteúdo em torno dos temas e fazeres da área, uma vez que as provas dos concursos, tal como atualmente elaboradas no país, vão nessa direção. Entre esses manuais podem ser citados: Jund (2008), Marques (2015), Mendes (2016), Silva (2006), Paludo (2015), Wilges (2006).

Diante de tal quadro-problema, em termos das características das práticas e da disponibilidade de literatura sobre gestão orçamentária e financeira municipal, o objetivo desta pesquisa é produzir literatura técnica alternativa e/ou complementar à escassamente existente, com a finalidade de influenciar no sentido de as práticas se beneficiarem de abordagens de cunho mais econômico-gerencial e menos formalista-legalista do que as atualmente seguidas pela administração orçamentária e financeira municipal brasileira. Concebe-se, portanto, que parte da precariedade da orçamentação municipal no país se deve, entre outros fatores, ao baixo nível de clareza quanto às técnicas disponíveis para esta atividade e quanto aos desafios do bom governo, no tocante ao manuseio do dinheiro público. Embora existam desafios bem mais sérios do que esse à boa orçamentação (como por exemplo, uma cultura patrimonialista que vê no orçamento público uma extensão do pessoal/familiar ou o desinteresse em planejamento e controle nas finanças públicas para facilitar a corrupção), opta-se, nesta pesquisa, por lidar com a insuficiência e inadequação da literatura sobre o tema, por ser esta uma tarefa mais adequada aos fazeres acadêmicos do campo da Administração Pública. Além disso, a estes problemas vem se dedicando o pesquisador há mais de uma década, no âmbito das disciplinas que leciona (*Finanças Públicas e Administração Financeira e Orçamentária Pública*), das pesquisas que realiza no Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP), do Departamento de Administração Pública da UNEP/FCL-Ar e das palestras e cursos rápidos que preparou e ministrou, sobre orçamento público (inclusive orçamento participativo), transparência orçamentária e qualidade do gasto público, nos últimos anos.

O resultado esperado da pesquisa é um livro, cujo título, em princípio, será *Gestão Orçamentária e Financeira Municipal: abordagem econômico-gerencial*, no qual se buscará enfrentar as insuficiências na concepção e nas práticas dessa gestão nas municipalidades brasileiras, contribuindo para a formação de atuais e futuros agentes desse campo de atuação profissional. Este livro comporá uma trilogia sobre orçamentação municipal, ao juntar-se a dois anteriores do pesquisador (PIRES, 1999 e PIREs, 2011) sobre o mesmo assunto.

Metodologia e procedimentos

Trata-se de uma pesquisa no âmbito das Ciências Sociais Aplicada, de cunho técnico-científico, de natureza qualitativa e bibliográfica, voltada à solução de problema prático candente e socialmente relevante (conforme se depreende do objeto e do problema de pesquisa anteriormente explicitados). Consistirá num levantamento da literatura nacional disponível a respeito da gestão orçamentária municipal e sua posterior leitura crítica, a fim de identificar sua insuficiência para nortear práticas tecnicamente consistentes e político-administrativamente coerentes com as lógicas democrática, republicana e da **boa condução econômico-financeira das contas governamentais, com ênfase nesta (considerando-se a eficiência, a eficácia, a efetividade e a sustentabilidade no uso do dinheiro público)**. Das leituras críticas do material levantado, em diálogo com conhecimentos acumulados e explicitados anteriormente em Pires (2001, 2009, 2011a, 2011b, 2015, 2016, 2017) serão derivados os capítulos e respectivos conteúdos da obra que se tem em mente como resultado: algo próximo ou exatamente um livro-texto, a ser utilizado na disciplina *Administração Financeira e Orçamentária Pública* ministrada no Curso de Administração Pública da UNESP/FCL-Araraquara, e oferecido ao público em geral para outros usos formativos, com o diferencial de se concentrar na gestão, mais do que no Direito Financeiro e na Administração Pública. Para atingir este objetivo será considerada a literatura que trata as finanças públicas do ponto de vista de metodologias orçamentárias focadas em resultados e performance (ANDREWS, 2007; DIAMOND, 2005; FARIA, 2011; PYHRR, 1981, por exemplo) e a literatura sobre administração financeira privada (BRIGHAM e EHRHARDT, 2007; GROPELLI e NIKBAKHT,2010; ROSS et al., 2015, por exemplo).

Cronograma

Atividade	1S/2018	1S/2018	1S/2019	1S/2019	1S/2020	1S/2020
Levantamento bibliográfico						
Leituras e notas						
Estruturação dos capítulos do livro						
Redação dos capítulos						
Revisão geral						
Providências para publicação						
Eventuais artigos (temas conexos)						

Referências

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2ª. ed. Brasília: Paulo H. Feijó, 2008.

ANDREWS, M. Performance-based budgeting reform: progress, problems, and pointers. In: SHAH, A. (Ed.) **Fiscal management**. Washington DC: World Bank, 2007.

ARAÚJO, L. G. de. **Orçamento Público: instrumento de planejamento e controle no município de Queluz**. Trabalho de Conclusão de Curso - Especialização. Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3738/1/CT_GPM_2013_14.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

AZEVEDO, R. R. de. Imprecisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros. Prêmio SOF 2014. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/backup/premios/premios-1/premios-2014/vii-premio-sof-2014/monografias-premiadas-premio-sof/tema-2-1o-lugar-ricardo-r-de-azevedo>>. Acesso em: 28 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 5 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília: SOF, 2018. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf/view>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRIGHAM, E. F.; EHRHARDT, M. C. **Administração Financeira: teoria e prática**. 10ª. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DIAMOND, J. De la presupuestación por programas a la presupuestación por desempeño: el desafío para las economías de los mercados emergentes. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, Buenos Aires, ano XXXIII, n. 57, p. 87-125, abr.-jun. 2005.

FARIA, R. O. de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas, desafios. In: BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. **Orçamento Público – III Prêmio SOF de Monografias – Coletânea**. Brasília: MPOG/SOF, 2011, p. 331-368. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_2_Rodrigo_Mh.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2014.

FERREIRA, A. C. de S. **O orçamento público municipal como instrumento de controle gerencial: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Estudos Contábeis da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: < <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Documents/00Pires2014Jul22/2Textos/2TextosEmElab/000LivroGOFM/Or%C3%A7amentoGerencialEstudoCaso.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

FIGUEIRÊDO, C. M. C.; NÓBREGA, M. A. R. da. **Os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: perguntas e respostas**. Brasília: ESAF/BNDES, 2001. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2664>>. Acesso em 21 set. 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17ª. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2017.

GROPPELLI, A. A.; NIKBAKHIT, E. **Administração Financeira**. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva Ed., 2010.

GUEDES, J. R. de M. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: MPOG/BNDES, 2001. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3461>>. Acesso em: 21 set. 2017.

JUND, S. **AFO – Administração Financeira e Orçamentária**. Teoria e 750 questões. 3ª. ed. São Paulo: Elsevier, 2008.

KRAUSE, F. W. **Manual de presupuestos por programas y actividades: los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital: un ejemplo de aplicación**. Santiago do Chile: ONU/CEPAL, 1962. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18319/S6212029_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 21 set. 2017.

LUCENA, E. M. G. M. O. **Gestão de recursos humanos e a LRF**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3002>>. Acesso em: 21 set. 2017.

MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. da C. **A Lei 4.320 comentada**. 22ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. IBAM, 1990.

MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. da C. **A Lei 4.320 Comentada e Lei de responsabilidade fiscal**. 35ª ed. Rio de Janeiro: Ed. IBAM, 2015.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C.; CASTRO, M. J. de. **Dúvidas e soluções da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: UVB/UVESP/BNDES, 2001. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2600>>. Acesso em 21 set. 2017.

MARQUES, E. **Finanças Públicas – Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Saraiva Ed., 2015.

MARTNER G., G. **Análisis y programación de los presupuestos gubernamentales**. Tomo II. Santiago do Chile: ILPES/mimeo, 1963. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/1964/S6400490.pdf>>. Acesso em 21 set. 2017.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. Teoria e questões. 6ª. ed. São Paulo: Ed. Método, 2016.

NASCIMENTO, C. **Acompanhamento da Execução Orçamentária**. Brasília, MPOG/IBAM/BNDES, 2001a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/c onhecimento/livro_lrf/Cad-05.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

NASCIMENTO, C. **Elaboração das Diretrizes Orçamentária e do Orçamento**. Brasília, MPOG/IBAM/BNDES, 2001b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/c onhecimento/livro_lrf/Cad-04.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

NUNES, S. P. P. (Org.). **Programa Nacional de Treinamento. Manual básico de treinamento para municípios**. Brasília: MPOG, 2002.

ONU. **Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas**. Rio: FGV, 1959.

ONU. **Manual de presupuestos por programa y por realizaciones**. Nova Iorque, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1966.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Elsevier, 2015.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Ed. Manole, 2001.

PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. **Governança pública e novos arranjos de gestão**. Piracicaba: Jacintha Ed., 2009.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2011a. Disponível em: < http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=154>. Acesso em: 27 jan. 2014.

PIRES, V. Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta. In: BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. **Orçamento Público** – III Prêmio SOF de Monografias – Coletânea. Brasília: MPOG/SOF, 2011b, p. 11-48. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf >. Acesso em: 27 jan. 2014.

PIRES, V. **Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo**. Araraquara: Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP)/mimeo, 2015.

PIRES, V. **Políticas públicas, orçamento e finanças**. Araraquara: Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP)/mimeo, 2016.

PIRES, V.; OLENSCKI, A. R. B.; CAMPOS, A. C. de S.; BRAULINO P. de S. **Limitações do planejamento orçamentário plurianual nos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo**. Araraquara: UNESP/FCL-Ar/Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP)/mimeo, 2017.

PYHRR, P. A. **Orçamento base-zero**. Um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas. São Paulo: Interciência/USP, 1981.

QUEIROZ, C. H. de. A Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da Reforma do Estado. Brasília: MPOG/BNDES, 2001. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2698>>. Acesso em: 21 set. 2017.

REIS, H. da C. **Impactos da LRF sobre a Lei 4.320**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro_lrf/Cad-02.pdf >. Acesso em: 27 jan. 2014.

RODRIGUES, A. R. **O papel da Câmara Municipal na Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Cad-07.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J; LAMB, R. **Administração financeira**. Porto Alegre: AMGH, 2015.

SHAH, A. (Ed.). **Local budgeting**. Washington DC: World Bank, 2005.

SILVA, E. S. **Administração Financeira e Orçamentária**. Joinville: Clube dos Autores, 2006.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei Orçamentária Anual – Manual de Elaboração**. Brasília: MPOG/BNDES, 2001a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Loa.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.]

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – Manual de Elaboração**. Brasília: MPOG/BNDES, 2001b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Ldo.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual – Manual de Elaboração**. Brasília: MPOG/BNDES, 2001c. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Ppa.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

VILLAÇA, S. P. V; CAMPOS, S. B. **Elaboração do Plano Plurianual**. Brasília, MPOG/IBAM/BNDES, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Cad-03.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

WILGES, I. J. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro**. Porto Alegre: Ed. AGE, 2006.