FÓRUM - ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DIAGNÓSTICOS E DESAFIOS

Submetido 24-01-2025. Aprovado 30-04-2025
Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editores convidados: Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp, Cláudia Ferreira da Cruz, Ricardo Rocha de Azevedo
Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.
Versão original | DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.92819

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Fiscal decentralization and budgetary governance: An analysis of municipalities in São Paulo State

Descentralización fiscal y gobernanza presupuestaria: Un análisis de los municipios paulistas

Raphael Guilherme Araujo Torrezan[1] | raphael.torrezan@unesp.br | ORCID: 0000-0002-4690-406X
Claudio Cesar de Paiva[2] | claudio.paiva@unesp.br | ORCID: 0000-0001-7837-8706

*Autor correspondente
[1]Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Departamento de Administração Pública, Araraquara, SP, Brasil
[2]Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Departamento de Economia, Araraquara, SP, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa a governança orçamentária dos municípios paulistas com base nos princípios da Governança Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), utilizando dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Os princípios orçamentários foram organizados em quatro dimensões de governança: fiscal, programática, participativa e de *accountability*, avaliadas em 644 municípios. Os resultados indicam conformidade formal com as normas fiscais e a institucionalização de mecanismos de controle interno. Contudo, evidenciam também deficiências estruturais persistentes nas capacidades de planejamento estratégico, nos arranjos de transparência e na avaliação sistemática de políticas públicas. O estudo ressalta a importância de fortalecer a integração entre planejamento, execução e monitoramento orçamentário, ampliar os mecanismos de participação social e adotar critérios de eficiência na alocação dos recursos, com vistas a aprimorar a qualidade da governança orçamentária nos contextos locais.

Palavras-chave: governança orçamentária, descentralização fiscal, administração financeira municipal, municípios paulistas, OCDE.

ABSTRACT

This article analyzes the budgetary governance of municipalities in São Paulo State based on Governança Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, Organization for Economic Co-operation and Development) principles, using data from the São Paulo State Court of Accounts. The budgetary principles were organized into four governance dimensions: fiscal, programmatic, participatory, and accountability, evaluated across 644 municipalities. The findings indicate formal compliance with fiscal regulations and the institutionalization of internal control mechanisms. However, they also expose persistent structural deficiencies in strategic planning capabilities, transparency arrangements, and the systematic evaluation of public policies. The study highlights the importance of strengthening the integration of budgetary planning, execution, and monitoring, expanding participatory mechanisms, and adopting efficiency criteria in resource allocation to enhance the quality of budgetary governance at the local level.

Keywords: *budgetary Governance, fiscal decentralization, municipal financial management, São Paulo municipalities, OECD.*

RESUMEN

Este artículo analiza la gobernanza presupuestaria de los municipios del estado de São Paulo con base en los principios de la Gobernanza Presupuestaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development), utilizando datos del Tribunal de Cuentas del Estado de São Paulo. Los principios presupuestarios se organizaron en cuatro dimensiones de gobernanza: fiscal, programática, participativa y de rendición de cuentas, evaluadas en 644 municipios. Los resultados indican un cumplimiento formal de las normativas fiscales y la institucionalización de mecanismos de control interno. No obstante, también ponen de manifiesto deficiencias estructurales persistentes en las capacidades de planificación estratégica, en los marcos de transparencia y en la evaluación sistemática de las políticas públicas. El estudio destaca la importancia de fortalecer la integración entre planificación, ejecución y monitoreo presupuestario, ampliar los mecanismos de participación social y adoptar criterios de eficiencia en la asignación de recursos, con el objetivo de mejorar la calidad de la gobernanza presupuestaria en los contextos locales.

Palabras clave: *gobernanza presupuestaria, descentralización fiscal, gestión financiera municipal, municipios paulistas, OECD.*

INTRODUÇÃO

O moderno processo de orçamentação sempre teve uma relação direta com processos democráticos, seja pela ideia clássica "*no taxation without representation*", utilizada pelos americanos que habitavam as 13 colônias britânicas na América como resistência ao Parlamento Britânico (Beneke, 2008), seja pela definição estratégica das despesas a serem efetuadas para garantir os direitos da coletividade.

Na tradição orçamentária brasileira, o orçamento público deveria estar acima das idiossincrasias pessoais e políticas, como ambicionava Rui Barbosa ao justificar a criação do Tribunal de Contas (Barbosa, 1891). No entanto, embora a lei orçamentária seja considerada a mais importante do ordenamento jurídico, ficando atrás apenas da Constituição Federal de 1988, conforme destacado por Ayres Britto (STF, 2009), observa-se uma persistência de anacronismos de caráter corporativo e patrimonialista, além de brechas que favorecem práticas de *rent-seeking*.

As impropriedades e irregularidades não distorcem apenas os dados contábeis; elas também comprometem a transparência na alocação de recursos e mecanismos de fiscalização das despesas públicas e a violação de princípios orçamentários constitucionais em todas as fases do ciclo orçamentário (Mutiganda, 2013; Schick, 2014; White, 2015). Portanto, a inobservância dos princípios constitucionais da publicidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, tende a promover distorções alocativas, perda da efetividade do gasto público, redução da economicidade, além de potencializar diversas ilicitudes e, por conseguinte, comprometer o planejamento e a eficácia das políticas públicas.

No Brasil, a elaboração orçamentária enfrenta desafios como pressões por gastos, decisões com foco no curto prazo e rigidez orçamentária, o que dificulta a adaptação às novas demandas sociais e a gestão eficiente dos recursos (Albuquerque et al., 2022; Bassi, 2023). Esses fatores, segundo Mendes (2023), aumentam o risco de desperdício e captura por interesses particulares, e comprometem a eficácia das políticas e o desenvolvimento sustentável.

A disparidade na capacidade técnico-gerencial dos 5.570 municípios brasileiros acentua os desafios da governança orçamentária, que vai além do cumprimento de normas constitucionais e legais, pois exige a formulação de programas, metas, indicadores, estimativas de receitas e a fixação de despesas (Almeida & Bijos, 2020; Azevedo & Aquino, 2016). A ineficiência nesse processo compromete a qualidade das políticas públicas e a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição.

A governança orçamentária emerge como um mecanismo essencial para a alocação eficiente, transparente e sustentável dos recursos públicos, articulando objetivos estratégicos ao gerenciamento responsável de receitas e despesas (OECD, 2014). Fundamentada nos princípios de transparência, responsabilidade fiscal e participação social, reflete a capacidade estatal de equilibrar demandas econômicas e sociais (Barcelos, 2013; Silva & Nascimento, 2023; Peres, 2024; Rich & Gómez, 2012).

Diante desse cenário, a pergunta central que orienta este estudo é: os municípios paulistas estão, de fato, adotando práticas de governança orçamentária compatíveis com os princípios da Governança Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)?

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Em 2020, o Brasil formalizou sua adesão aos Dez Princípios de Governança Orçamentária da OCDE, um marco significativo na busca por modernizar o sistema orçamentário nacional (Santos, 2022). Esses princípios são um marco no esforço dos países para modernizar a gestão fiscal, especialmente em resposta às crises econômicas recorrentes e à crescente demanda por maior transparência, responsabilidade fiscal e eficiência na administração pública (Carroll & Kellow, 2021; Nicol & Dosen, 2023).

Elaborados a partir de estudos e debates conduzidos pelo grupo de especialistas do Senior Budget Officials (SBO), os princípios oferecem um quadro para ajudar os países a desenvolver sistemas orçamentários sustentáveis, estratégicos e alinhados às melhores práticas internacionais (Bijos, 2014; Santos, 2022; White, 2015).

Essas diretrizes buscam fortalecer o sistema e os processos orçamentários, além de assegurar o uso mais eficiente e responsável dos recursos públicos. Ao enfatizar elementos como planejamento de médio e longo prazo, gestão integrada, transparência e *accountability*, os princípios se consolidam como ferramentas para a construção de uma governança orçamentária moderna. Nesse contexto, a OCDE não apenas responde às demandas contemporâneas por maior eficiência fiscal, mas também lidera a articulação de iniciativas globais que visam transformar as práticas orçamentárias em padrões de excelência adaptáveis às realidades nacionais. Esses princípios incluem:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar estreitamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Projetar a estrutura de investimento em capital de forma a atender às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira eficiente e coerente.
4. Garantir que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis.
5. Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas.
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Garantir que a avaliação de desempenho e o valor pelo dinheiro sejam partes integrais do processo orçamentário.
9. Identificar, avaliar e gerenciar prudentemente os riscos fiscais de longo prazo e outras incertezas.
10. Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e execução orçamentária por meio de garantias rigorosas de qualidade, incluindo auditorias independentes (OECD, 2014).

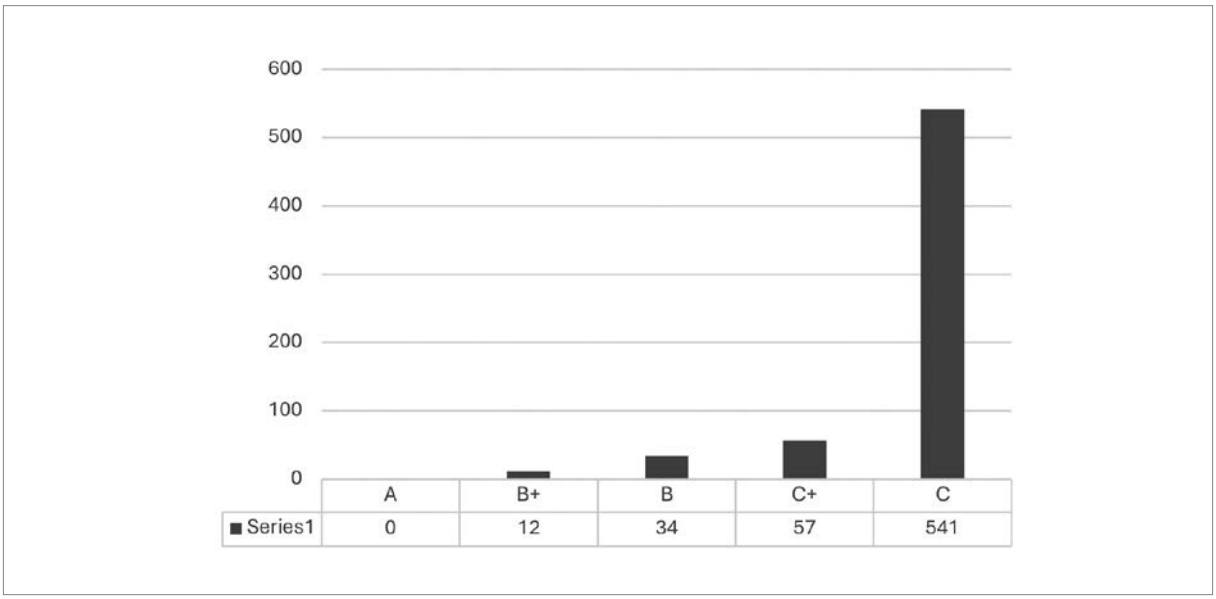
 CC BY

A adesão do Brasil a essa agenda representou um avanço importante no alinhamento às melhores práticas internacionais, mas enfrenta desafios substanciais no que diz respeito à efetivação no país (Borges, 2022; Santos, 2022). Dentre esses desafios destacam-se:(i) a existência de entraves institucionais, como a fragmentação da legislação e ausência de reformas para fortalecer o sistema orçamentário; (ii) dificuldades em alinhar planejamento estratégico de médio e longo prazo à execução orçamentária; (iii) barreiras existentes à transparência e à participação social; e (iv) dificuldades para a adoção de instrumentos visando superar barreiras políticas e técnicas para garantir *accountability*, gestão integrada e sustentabilidade fiscal (Azevedo & Aquino, 2016; Couto & Cardoso Jr., 2018; Cruz, 2010; Pinho et al., 2020; Paiva et al., 2022)

Além dos desafios já apontados, Santos (2022) destaca que a estrutura federativa brasileira impõe obstáculos significativos à governança orçamentária, uma vez que os entes subnacionais operam sob um arcabouço institucional complexo e, ao mesmo tempo, desempenham papel central na implementação de políticas públicas.

No contexto paulista, os municípios enfrentam limitações, especialmente no que se refere à capacidade de planejamento orçamentário — dimensão avaliada pelo componente I-Planejamento (I-Plan) do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), cuja escala varia de "A" (altamente efetivo) a "C" (não efetivo). De acordo com dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023), em 2022, 541 municípios foram classificados com conceito "C" e 57 com "C+", o que representa mais de 90% das administrações avaliadas nos dois patamares mais baixos. Esses resultados evidenciam fragilidades na formulação e condução do planejamento orçamentário municipal. A Figura 1 apresenta a distribuição do número de municípios por conceito.

Figura 1. Desempenho dos municípios paulistas sob a perspectiva do I-planejamento 2023, referente ao exercício de 2022



Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP, 2023

Esse panorama revela que o planejamento orçamentário no nível subnacional enfrenta desafios. Nesse contexto, torna-se fundamental identificar e analisar os principais entraves enfrentados pelos entes municipais no que se refere à adoção de boas práticas orçamentárias, especialmente no tocante ao planejamento, à execução e ao controle dos orçamentos públicos.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para analisar a governança orçamentária dos municípios paulistas, este estudo adotou a metodologia de classificação das dimensões de governança orçamentária proposta por Bijos (2014), que categoriza os 10 princípios estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os organiza nas dimensões conforme a Tabela 1 sistematiza.

Tabela 1. Dimensões da Governança Orçamentária e seus Princípios Correlatos

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO DA DIMENSÃO	PRINCÍPIO CORRELATO
Fiscal	Refere-se à governança orçamentária voltada para limites fiscais claros, credíveis e previsíveis, ao garantir a sustentabilidade e gestão prudente das finanças públicas.	1, 6 e 9
Programática	Foca no alinhamento do orçamento às prioridades estratégicas de médio prazo e na avaliação de desempenho para maior eficiência no uso de recursos.	2, 3 e 8
Participativa	Relaciona-se à transparência e inclusão, ao promover o acesso a dados abertos e a participação da sociedade no debate e nas escolhas orçamentárias.	4 e 5
Accountability	Envolve o monitoramento ativo da execução orçamentária e a garantia de integridade e qualidade do orçamento, com auditorias e controles independentes.	7 e 10

Nota: Elaboração a partir de Bijos (2014)

Os dados utilizados neste estudo são de natureza secundária, extraídos das bases disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), e consistem nas respostas fornecidas pelos municípios ao Tribunal para a elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O foco da análise recai sobre o componente I-Planejamento (I-Plan), que avalia a qualidade do planejamento orçamentário nos municípios paulistas, destacando: (i) metodologia de elaboração das peças orçamentárias; (ii) se houve transparência e participação popular no planejamento; (iii) como ocorre o monitoramento da execução orçamentária; (iv) uso de diagnósticos técnicos na formulação do orçamento; e (v) se as peças orçamentárias estão em conformidade com as práticas orçamentárias com as normativas legais, incluindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei nº 4.320/1964 e a Constituição Federal de 1988.

A população deste estudo é composta por 644 municípios do estado de São Paulo, abrangendo todas as cidades sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com exceção da capital, São Paulo, que é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP). Os dados utilizados têm como ano-base o exercício de 2022, sendo os mais recentes disponibilizados até a elaboração deste estudo.

A metodologia foi executada em quatro etapas: (i) coleta dos dados em formato .csv no portal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; (ii) classificação das perguntas do I-Planejamento em uma das quatro dimensões: fiscal, programática, participativa e *accountability*; (iii) consolidação e agrupamento das respostas para identificar padrões e tendências; (iv) contabilização das respostas com duas abordagens:

- Contagem Absoluta, que registrou o número total de municípios com respostas específicas.
- Apresentação Proporcional, que calculou a proporção de municípios respondentes em relação ao total, utilizando métricas percentuais para facilitar a interpretação comparativa.

Essa abordagem metodológica possibilitou a construção de um panorama da governança orçamentária nos municípios paulistas.

RESULTADO E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta evidências sobre a governança orçamentária nos municípios paulistas, estruturadas em quatro dimensões fundamentais conforme o modelo proposto por Bijos (2014): fiscal, programática, participativa e de *accountability*. Cada uma dessas dimensões é analisada de forma a destacar as principais práticas observadas no contexto municipal.

Dimensão fiscal

A dimensão fiscal, orientada pela sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo, assume papel estratégico no âmbito subnacional, onde os entes enfrentam crescentes responsabilidades, limitações de receita e maior exposição a riscos fiscais (Bijos, 2014). A solidez fiscal dos governos locais e regionais é essencial para preservar a estabilidade fiscal e garantir a continuidade de políticas públicas. Como destacam Mello e Ter-Minassian (2024), mitigar riscos nesse contexto exige instrumentos consistentes de planejamento fiscal, integração federativa e mecanismos eficazes de monitoramento. Biase e Dougherty (2022) reforçam que a efetividade das regras fiscais subnacionais depende de regras claras – elementos fundamentais para a resiliência financeira em cenários de pressão por serviços públicos e restrição orçamentária.

À luz desse cenário, a análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) revela-se central para a materialização da dimensão fiscal. Conforme a Constituição Federal, cabe à LDO assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, estabelecer critérios para a limitação de empenho em caso de frustração de receitas, definir normas de controle de custos e avaliação de programas públicos, além de disciplinar as transferências a entidades. Tais diretrizes fortalecem a

transparência, a eficiência e a responsabilidade fiscal no ciclo orçamentário. A edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) elevou a LDO e seus anexos à condição de instrumentos estruturantes da gestão fiscal, inclusive no plano subnacional, reforçando seu papel na promoção da disciplina fiscal e da sustentabilidade das contas públicas.

Dos 644 municípios paulistas analisados, 98,44% elaboraram suas LDOs em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre os aspectos prioritários na elaboração, destacam-se critérios para repasse ao terceiro setor (94,32%) e os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira (94,16%), além da inclusão de custos estimados, metas físicas e indicadores (93,06%). Também se destaca a atenção ao critério para a destinação da Reserva de Contingência (92,90%) e aos repasses para as Câmaras Municipais.

Entretanto, critérios relacionados à concessão de horas extras (68,3%) e à definição de diretrizes claras para o início de projetos (62,3%) aparecem com menor frequência, revelando uma preocupação limitada dos municípios em disciplinar esses temas. A Tabela 2 detalha todos os critérios apresentados pelos municípios paulistas.

Tabela 2. Itens disponíveis na Lei de Diretrizes Orçamentárias

	Nº DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS
Critérios para repasses a entidades do terceiro setor	598	94,32%
Critérios para limitação de empenho e movimentação financeira	597	94,16%
Custos estimados, indicadores e metas físicas que se correlacionam com as ações do governo municipal	590	93,06%
Percentual da Receita Corrente Líquida que será retido, na peça orçamentária, enquanto Reserva de Contingência	589	92,90%
Critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal para todo o município, nele incluído a Câmara	563	88,80%
Critérios para contratação de horas extras quando o Poder superar o limite prudencial para pessoa	433	68,30%
Requisitos para início de novos projetos, após o adequado atendimento/manutenção dos que estão em andamento	395	62,30%
Critérios para ajuda financeira a entidades da administração indireta	306	48,26%
Autorização para o município auxiliar o custeio de despesas próprias do estado e da União	304	47,95%
Determinação do índice de preços para atualização monetária do principal da Dívida Mobiliária Refinanciada	176	27,76%
Dispor sobre pagamento de servidor público com recursos vinculados à parceria com o terceiro setor	135	21,29%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

Ademais, a LRF também tornou obrigatórios a presença dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais na LDO, sendo que cada um tem uma finalidade específica.

O Anexo de Metas Fiscais, conforme estabelecido no artigo 4º, §§ 1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integra o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e tem como função central definir as metas anuais de receitas, despesas e resultados fiscais. Para promover maior transparência e responsabilidade na gestão, o anexo deve detalhar a metodologia orçamentária adotada, a evolução do patrimônio líquido, a situação atuarial dos regimes previdenciários, além de demonstrativos sobre a compensação de renúncias de receita e os limites para a expansão de despesas obrigatórias.

Entre os municípios paulistas, 97,98% declararam elaborar os anexos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto 2,02% indicaram a ausência desses documentos. Nos municípios que elaboraram o Anexo de Metas Fiscais, verifica-se que a maioria das informações apresentadas se refere a eventos passados, enquanto as projeções futuras concentram-se predominantemente no anexo de metas anuais, o que demonstra uma abordagem limitada no planejamento de longo prazo.

Fatores como a estimativa de renúncia de receitas e as informações sobre a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado apresentam frequência ligeiramente menor nas LDOs municipais. Além disso, a menor atenção à avaliação da situação financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), presente em apenas 65,9% dos municípios, evidencia riscos à sustentabilidade fiscal de longo prazo, especialmente em face do envelhecimento populacional. A Tabela 3 detalha esses resultados.

Tabela 3. Demonstrativos contidos no Anexo de Metas Fiscais

	Nº DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS
Metas Anuais	620	98,3%
Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior	601	95,2%
Metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais fixadas nos três exercícios anteriores	600	95,1%
Evolução do patrimônio líquido	599	94,9%
Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos	576	91,3%
Estimativa e compensação da renúncia de receita	560	88,7%
Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	554	87,8%
Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS	416	65,9%
Outros	31	4,9%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

O segundo anexo que deverá compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Riscos Fiscais, tem como finalidade identificar, mensurar e monitorar potenciais riscos capazes de impactar as finanças públicas, como passivos contingentes e outros eventos adversos. Ele busca garantir a previsibilidade e a sustentabilidade fiscal por meio da transparência na gestão de riscos, e permite a adoção de estratégias de mitigação que minimizem possíveis desequilíbrios orçamentários e financeiros.

O Anexo de Riscos Fiscais, embora essencial para a sustentabilidade das finanças públicas, apresenta menor relevância prática entre os municípios paulistas quando comparado ao Anexo de Metas Fiscais. Ele é elaborado por 90,8% dos municípios, enquanto 9,2% não o produzem. Entre os que o elaboram, 84,6% limitam-se à identificação de riscos, apenas 53,3% o quantificam e somente 39,1% desenvolvem estratégias de mitigação. Além disso, práticas de controle e monitoramento contínuo são ainda menos frequentes, o que revela fragilidades significativas na gestão de riscos fiscais.

O Anexo de Riscos Fiscais atua mais como levantamento descritivo de ameaças às finanças municipais do que como ferramenta estratégica para orientar decisões em contextos de instabilidade.

Tabela 4. Etapas para gerenciamento dos riscos contidas no Anexo de Riscos Fiscais

	Nº DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS
Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco	495	84,6%
Mensuração ou quantificação dessa exposição	312	53,3%
Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco	229	39,1%
Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco	201	34,4%
Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco	197	33,7%
Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo	182	31,1%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

Por fim, é imprescindível analisar o processo de fixação de receitas, considerando que é a partir dessa estimativa que se fixará a despesa (Giacomoni, 2023). Práticas inadequadas podem resultar em orçamentos superestimados, que acarretam possíveis déficits futuros, ou em orçamentos subestimados, que podem atrasar projetos ou gerar excessivas movimentações orçamentárias (Albuquerque et al., 2022; Torrezan, 2025; Mello & Ter-Minassian, 2024).

Dentre os municípios paulistas, 84,47% indicaram que realizaram estudos para estimar as receitas orçamentárias, com predominância do uso de séries históricas (98,2%) e índices de

preços (88,1%). Embora amplamente adotados, esses métodos demonstram uma dependência de abordagens retrospectivas, enquanto fatores como a situação econômica local (74,1%) e programas governamentais (67%) recebem menor atenção. Isso revela uma dependência excessiva de dados passados, o que pode distorcer a previsão das receitas diante de mudanças no contexto socioeconômico.

Tabela 5. Variáveis que são levadas em consideração na análise/estudo da previsão da receita

	Nº DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS
Série histórica de arrecadação da receita	534	98,2%
Índice de preços	479	88,1%
Situação econômica do município	403	74,1%
Programas do governo federal	373	68,6%
Programas do governo estadual	371	68,2%
Programas do governo municipal	350	64,3%
Efeito da legislação	304	55,9%
Eficiência operacional	282	51,8%
Obras em andamento	272	50,0%
Crescimento populacional	267	49,1%
Situação econômica da região	255	46,9%
Benfeitorias municipais	204	37,5%
Outros	24	4,4%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

Dimensão programática

A dimensão programática da governança orçamentária, formulada por Bijos (2014), compreende a articulação entre planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas orientadas por metas e resultados. Fundamenta-se na capacidade do Estado de transformar compromissos em ações planejadas, mensuráveis e avaliáveis, sustentadas por programas definidos, indicadores consistentes e sistemas institucionais de acompanhamento. Alinhada a esse entendimento, a OECD (2023) enfatiza que a governança orçamentária deve integrar avaliações de desempenho, alinhar o orçamento às prioridades estratégicas e planejar investimentos com base em critérios de eficiência.

Um dos elementos centrais para a dimensão programática é a realização de diagnósticos para orientar a formulação dos orçamentos e estabelecer prioridades. Bartrum et al. (2024)

destacam que referências consolidadas e revisões intersetoriais qualificam as decisões. Engela (2024) evidencia que diagnósticos institucionais ampliam a racionalidade na alocação de recursos e a efetividade das políticas. Complementarmente, Cangiano et al. (2013) reforçam que diagnósticos que integram informações sobre desempenho, riscos e projeções fiscais ao orçamento fortalecem o planejamento de médio e longo prazo.

No entanto, ao analisar os dados dos municípios observa-se que 51,1% dos municípios paulistas não fazem diagnósticos formais antes do planejamento, enquanto apenas 48,9% adotam essa prática. Esse dado reflete a limitada utilização de instrumentos estratégicos para compreender as condições municipais e orientar o planejamento, que compromete a definição de prioridades e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Entre os municípios que realizam diagnósticos prévios, observa-se o engajamento em Saúde (97,1%), Ensino (95,6%) e Assistência Social (93,0%). Esses setores são favorecidos pela ampla disponibilidade de recursos federais e estaduais, além de sistemas tripartites consolidados, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Por outro lado, Defesa Civil (53,3%) e Segurança Pública (52,7%) mostram baixa adesão, o que reflete a subutilização de diagnósticos em áreas críticas e pode comprometer a eficácia do planejamento e da gestão. A Tabela 6 indica os setores para os quais foram feitos diagnósticos prévios, segundo informações dos municípios ao TCE-SP.

Tabela 6. Setores em que foram realizados diagnósticos para o planejamento

	Nº DE MUNICÍPIOS	% DE MUNICÍPIOS
Saúde	306	97,1%
Ensino	301	95,6%
Assistência Social	293	93,0%
Serviços urbanos	265	84,1%
Saneamento	210	66,7%
Defesa Civil	168	53,3%
Segurança Pública	166	52,7%
Outros	97	30,8%
Total de municípios que fazem diagnósticos	315	100%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

Outro indicador relevante da integração entre o planejamento de médio e longo prazo e o processo orçamentário é a incorporação de planos setoriais ao Plano Plurianual, com o objetivo de orientar o planejamento para os próximos quatro anos. Esses planos são voltados para

setores específicos, estabelecem metas, diretrizes e estratégias em diferentes horizontes temporais e têm como objetivo promover o desenvolvimento setorial por meio da articulação de ações governamentais e institucionais (Azevedo, 2014; Machado & Piccinini, 2018).

Nesse sentido, os municípios paulistas demonstram maior alinhamento nos setores de Saúde e Educação, com destaque para o Plano Municipal de Saúde (70,3%) e o Plano Municipal de Educação (69,6%). Em contrapartida, os demais planos setoriais apresentam níveis de incorporação inferiores a 50%, conforme ilustrado na Tabela 7. Ademais, 23,3% dos municípios não incorporaram nenhum plano setorial ao PPA, o que evidencia uma lacuna significativa na integração entre o planejamento setorial e as diretrizes estratégicas de médio e longo prazo.

Tabela 7. Planos setoriais incorporados ao Plano Plurianual

	Nº DE MUNICÍPIOS	% DE MUNICÍPIOS
Plano Municipal da Saúde	453	70,3%
Plano Municipal da Educação	448	69,6%
Plano de Resíduos Sólidos	307	47,7%
Plano de Saneamento Básico	301	46,7%
Plano Diretor	223	34,6%
Plano de Mobilidade Urbana	153	23,8%
Não incorporou nenhum plano	150	23,3%
Plano de Contingência Municipal - Defesa Civil	114	17,7%
Plano Municipal pela Primeira Infância	109	16,9%
Plano Diretor de Tecnologia da Informação	90	14,0%

Nota: Elaboração a partir dos dados do TCE-SP

A dimensão programática da governança orçamentária pressupõe a incorporação de avaliações de desempenho ao processo de planejamento e execução, o que requer a definição de indicadores claros, confiáveis e alinhados aos objetivos das políticas públicas (Bijos, 2014; Santos, 2022). Moretti (2023) argumenta que a adoção de critérios de desempenho contribui para consolidar o orçamento como instrumento de gestão estratégica, e fortalece a qualidade das decisões públicas. Högberg e Lindgren (2021) apontam que a difusão internacional de regimes de responsabilização baseados em resultados reflete a crescente valorização de critérios de desempenho como ferramentas essenciais para orientar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Esses critérios permitem maior comparabilidade, transparência e alinhamento entre metas governamentais e ações executadas, e contribui para o fortalecimento de uma cultura de desempenho na gestão pública.

Dados mostram que 80,6% dos municípios paulistas estabeleceram metas anuais que combinam aspectos físicos e financeiros no Plano Plurianual (PPA), o que sinaliza uma aproximação formal à lógica da gestão por resultados. No entanto, 10,7% adotaram apenas metas financeiras e 6,2% apenas metas físicas, práticas que fragmentam a vinculação entre os insumos aplicados, os produtos entregues e os efeitos esperados das ações governamentais. Além disso, 2,5% dos municípios não estabeleceram qualquer tipo de meta, o que compromete a própria função programática do planejamento.

Apesar da presença declarada de indicadores, a avaliação sistemática dos programas finalísticos permanece limitada: 34% dos municípios não fizeram nenhum tipo de avaliação, enquanto apenas 30,1% avaliaram todos os programas, 26,7% fizeram a maior parte e 9,2% de forma restrita. Esse cenário evidencia uma lacuna significativa entre a adoção formal de instrumentos de desempenho e sua efetiva operacionalização. No plano internacional, essa tensão entre forma e substância na gestão orientada a resultados é amplamente reconhecida. Como argumentam Bartrum et al. (2024), a existência de indicadores ou metas não garante sua utilidade real se não estiverem integrados a um ciclo institucional contínuo de avaliação, decisão e realocação de recursos.

Além disso, os desafios enfrentados pelos municípios paulistas refletem obstáculos comuns em países em desenvolvimento, conforme aponta Engela (2024), que observa que limitações como baixa capacitação técnica, acesso restrito a dados de qualidade e falta de autonomia decisória dificultam a consolidação de práticas avaliativas consistentes. Já Lindquist e Shepherd (2023), analisando o caso canadense, ressaltam que mesmo administrações com maior capacidade institucional enfrentam dificuldades quando avaliações são conduzidas de forma esporádica e desconectada das decisões orçamentárias centrais. Em consonância, Moretti (2023) destaca que uma governança orçamentária madura exige não apenas indicadores, mas também estruturas estáveis, metodologias padronizadas e um compromisso institucional com a aprendizagem e o uso de evidências.

Dessa forma, os dados do contexto paulista não são isolados, mas ilustram um desafio mais amplo: a dificuldade de traduzir os princípios da governança orçamentária programática em práticas consistentes e efetivas, capazes de fortalecer o vínculo entre planejamento, orçamento e desempenho em diferentes contextos institucionais.

Dimensão participativa

Para Bijos (2014) e Santos (2022), a dimensão participativa visa assegurar inclusão, transparência e legitimidade às decisões orçamentárias, conforme os princípios da OCDE. O acesso a dados e o debate público qualificado são centrais para o controle social e a eficiência das políticas.

Nos 644 municípios paulistas, 636 (98,8%) realizam audiências públicas. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é debatida em 100% deles, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em 99,5% e o Plano Plurianual (PPA) em apenas 73,3%, o que revela priorização de instrumentos de curto prazo.

No entanto, a realização de audiências públicas, embora fundamental, não garante, por si só, o êxito da participação social no processo orçamentário. Para que essa ferramenta seja efetiva, é necessário considerar fatores que influenciam a qualidade e a acessibilidade da participação, dentre eles: (i) o meio utilizado para a realização da audiência pública, seja presencial ou virtual, considerando a inclusão tecnológica e geográfica; (ii) o horário em que a audiência é realizada, o que pode impactar a disponibilidade de diferentes grupos sociais; e (iii) o nível de preparação da audiência pública, que inclui desde a divulgação e acessibilidade das informações prévias até a condução do debate, contanto que seja participativo e inclusivo.

O formato presencial predomina nas audiências públicas, sendo adotado por 93,7% dos municípios paulistas, dos quais 40,1% também utilizam transmissões pela internet. Apenas 2,7% relatam o uso de canais inovadores, como WhatsApp, *sites* institucionais, TV Câmara e questionários *online*. Embora minoritária, a adoção de ferramentas digitais amplia as possibilidades de participação, torna o processo mais acessível e fortalece o controle social.

A realização de audiências públicas nos municípios paulistas apresenta práticas variadas quanto aos horários. Entre os que promovem essas audiências, 49,2% (313 municípios) optam exclusivamente pelo período noturno (após as 18h em dias úteis), enquanto 36,8% (234 municípios) restringem-se ao horário comercial (das 8h às 18h), o que pode limitar a participação de cidadãos com compromissos laborais ou educacionais. Apenas 9,4% (60 municípios) adotam horários combinados entre comercial e noturno. Audiências em finais de semana (0,6%) ou feriados (0,3%) são raras. Um modelo mais inclusivo é adotado por 3,5% dos municípios, que oferecem as três faixas de horário.

Apesar de avanços, o planejamento e a organização das audiências públicas nos municípios paulistas ainda apresentam fragilidades em etapas cruciais. Entre os que realizam essas audiências, 96,5% divulgam previamente data, horário e local por jornais, rádios, portal da prefeitura e plataformas digitais. O planejamento logístico – envolvendo local, acomodações e testagem de equipamentos – é adotado por 76,6%. A definição de pauta ocorre em 74,7% dos casos, mas apenas 52% disponibilizam previamente material de apoio, o que compromete a preparação dos participantes. A indicação de mediador qualificado está presente em 53,3% dos municípios, e apenas 44,3% definem uma abordagem de interação, o que limita o diálogo e torna as audiências predominantemente expositivas. Mecanismos de avaliação são adotados por 25,9%, e apenas 39% elaboram e divulgam relatórios com a análise das demandas e sugestões recebidas.

Cabe destacar que a participação social no processo orçamentário não se limita às audiências públicas, e pode ser ampliada por meio da consulta pública, prevista na Lei nº 9.784/99 como um mecanismo de diálogo entre a sociedade e a administração pública. Diferentemente das audiências públicas, que se caracterizam por debates presenciais entre gestores e cidadãos, a consulta pública ocorre de forma mais flexível, e permite a coleta de manifestações individuais ou coletivas por meio de canais diversos, como plataformas digitais e documentos escritos (Borges, 2013). Em 2022, 60,2% dos municípios paulistas realizaram consultas públicas *online*, enquanto 39,8% não adotaram essa prática, o que indica subutilização das ferramentas digitais para o engajamento social. Entre os que utilizaram essa estratégia, a maior incidência foi na LOA, com 94,8%, seguida pela LDO, com 79,9%, e pelo PPA, com 62,6%. Os dados revelam

uma priorização das peças orçamentárias de curto prazo, apontando a necessidade de ampliar e equilibrar a realização de consultas públicas em todas as fases do planejamento, a fim de promover uma participação cidadã mais ampla e efetiva.

Para Bijos (2014) e Santos (2022), outro pilar da dimensão participativa é a transparência, que assegura que dados e documentos orçamentários sejam acessíveis, compreensíveis e abertos ao público. Nesse sentido, a literatura destaca que a transparência orçamentária fortalece a participação cidadã ao viabilizar o acompanhamento das decisões públicas e incentivar o engajamento da sociedade no processo orçamentário (Bronić et al., 2022; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021).

Dos municípios analisados, 97,3% disponibilizam informações fiscais *online*, mas 4,7% ainda não o fazem, revelando lacunas de acesso. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) são publicados por 97,6% e 97,4%, respectivamente. Dados sobre PPA, LDO e LOA estão presentes em 95,6%, e os balanços anuais em 90,7%. No entanto, apenas 73% divulgam a prestação de contas do ano anterior, e o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) está acessível em apenas 58,8%.

Na divulgação de receitas, 91,3% dos municípios fornecem informações, com maior frequência para o valor arrecadado (99,8%), categoria econômica (94,7%) e data de arrecadação (93%). Contudo, itens como desdobramentos para peculiaridades (72,6%) e recursos extraordinários (71,6%) são menos divulgados. Sobre despesas, 89,9% publicam informações, com destaque para o valor empenhado (99,7%), valor pago (99,5%) e unidade orçamentária (97,9%). Apesar disso, itens como descrição do bem ou serviço prestado (88,8%) e classificações adicionais (5,9%) ainda são pouco frequentes.

Dimensão *accountability*

A dimensão de *accountability* na governança orçamentária está alinhada às diretrizes da OCDE, que destacam a importância do monitoramento e da integridade na gestão pública (Bijos, 2014). Enfatiza-se a necessidade de uma gestão ativa na execução orçamentária, que assegure eficiência e o cumprimento das metas, e reforce o papel central da fiscalização independente, promovendo transparência, ética e imparcialidade (Engela, 2024). Nesse sentido, *accountability* é compreendida como a obrigação de justificar decisões, prestar contas de forma clara e submeter-se à supervisão e às consequências institucionais de sua atuação (OECD, 2024). Esses aspectos são fundamentais para fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos, garantir o uso eficiente dos recursos e a responsabilização quando houver o descumprimento das prerrogativas legais, conforme sustentam Högberg e Lindgren (2021) ao descreverem regimes baseados em desempenho, avaliação externa e aplicação de consequências.

No contexto da administração pública municipal, o monitoramento do que foi planejado é um aspecto central dessa dimensão. Entre os municípios paulistas, 90,7% acompanham a execução do planejamento, enquanto 9,3% não adotam essa prática.

Entre os municípios que realizam monitoramento, 52,4% descentralizam a função para cada setor, de forma a promover autonomia e agilidade, mas com o risco de comprometer o

alinhamento estratégico e a coordenação intersetorial. Em 27,7% dos municípios, a responsabilidade é centralizada no Setor de Planejamento, o que favorece a integração e consistência do acompanhamento, embora possa gerar sobrecarga sem equipe ou estrutura adequadas. Já 19,9% atribuem o monitoramento ao Gabinete do Prefeito, modelo que facilita o alinhamento político, mas pode afetar a autonomia técnica e a imparcialidade das análises.

Ademais, é essencial compreender como ocorre o acompanhamento do planejamento nos municípios paulistas, considerando as disparidades significativas nas práticas de monitoramento. Enquanto 80,7% adotam avaliações formais e sistemáticas, 19,3% ainda não contam com mecanismos estruturados, o que pode comprometer a análise da eficiência do gasto público e dificultar a prestação de contas (Tryggvadottir, 2022). Esse cenário reforça a necessidade de fortalecimento institucional nos municípios que carecem dessas práticas, assegurando a implementação de processos consistentes de avaliação e controle orçamentário. Como destaca a OECD (2024), a institucionalização de práticas avaliativas é condição indispensável para uma *accountability* eficaz, especialmente em contextos de vulnerabilidade. Complementarmente, Högberg e Lindgren (2021) apontam que a ausência de avaliações regulares e dados de desempenho compromete a responsabilização e a efetividade da governança pública.

No que tange à avaliação da implementação dos programas finalísticos em relação a seus indicadores, objetivos e metas, 34% dos municípios não avaliaram nenhum dos seus programas finalísticos ao longo da implementação. Apenas 30,1% conduzem avaliações abrangendo todos os programas monitorados, enquanto 26,7% avaliam a maioria e 9,2% analisam uma parcela reduzida.

Essa fragilidade reflete-se também na avaliação *ex-post* dos programas presentes no PPA. Dos municípios paulistas, 49,2% não produziram nenhum Relatório Anual de Avaliação dos programas finalísticos, enquanto apenas 34,8% elaboraram relatórios para todos os programas. Outros 13,1% produziram relatórios para a maior parte dos programas, e 2,8% para uma parcela menor.

A ausência de relatórios regulares e sistemáticos pode comprometer tanto o controle quanto a transparência, o que reforça a necessidade de maior comprometimento com práticas avaliativas que permitam ajustes estratégicos e o aprimoramento da gestão pública dentro de uma lógica contemporânea (Ajam, 2024; Santos, 2022). Conforme destaca a OECD (2024), a *accountability* eficaz depende da disponibilidade e qualidade das informações produzidas pelos entes públicos, condição indispensável para o exercício do controle institucional e social.

Por fim, o Controle Interno é um dos pilares centrais para o adequado funcionamento da fiscalização, fundamentado juridicamente no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, que determina a obrigatoriedade de os Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios manterem sistemas de controle interno voltados à avaliação da gestão pública e ao cumprimento das metas previstas. Além disso, a Lei nº 4.320/1964, ao dispor sobre normas gerais de direito financeiro, reforça a necessidade de procedimentos de controle interno para assegurar a eficiência, a legalidade e a transparência na execução orçamentária e financeira. Esses instrumentos são essenciais para a prevenção de irregularidades e para a promoção da *accountability* na administração pública.

A análise da instituição e regulamentação do Sistema de Controle Interno nos municípios revela que 95,65% já formalizaram esse instrumento de governança, enquanto 4,35% ainda não o fizeram. Entre os que o implementaram, 98,4% têm atribuições definidas e regulamentadas, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Apenas 1,6% carecem de atribuições formalizadas.

O Sistema de Controle Interno nos municípios paulistas exerce funções relevantes para assegurar legalidade, eficiência e transparência na gestão pública. Dentre suas principais atribuições, destacam-se o apoio ao Tribunal de Contas, presente em 97,9% dos municípios, e a avaliação das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, realizada por 97%. Outras atribuições envolvem a verificação da legalidade e eficiência da gestão orçamentária (96,4%) e patrimonial (90,1%), o controle dos repasses ao terceiro setor (88,8%), o monitoramento da despesa de pessoal e da dívida consolidada (85%), além do acompanhamento das metas de superávit orçamentário, primário e nominal (85%).

Além disso, 83,2% dos municípios incluem o Relatório de Gestão Fiscal entre as atribuições do controle interno. Outras responsabilidades menos frequentes incluem o controle de operações de crédito (81,7%), a verificação do uso correto de recursos da alienação de ativos (73,4%) e o monitoramento do cumprimento de limites de gastos por câmaras municipais (68%).

Já a análise da estrutura e funcionamento do Sistema de Controle Interno nos municípios paulistas indica um cenário majoritariamente positivo. Quanto aos recursos humanos, 95,8% dos municípios declaram contar com profissionais dedicados, enquanto 4,2% ainda não dispõem dessa estrutura, o que pode comprometer a efetividade das ações de controle e fiscalização.

Em 94,92% dos municípios paulistas, a Unidade Central de Controle Interno (UCCI) é chefiada por servidores efetivos, o que favorece a continuidade, imparcialidade e qualidade das atividades. Nos demais 5,08%, a ausência de vínculo efetivo pode comprometer a independência e a consistência do trabalho. Dos 560 municípios que responderam ao levantamento do TCE-SP, 54% informaram que o responsável pela UCCI atua com dedicação exclusiva, enquanto 46% acumulam outras funções. A exclusividade tende a garantir maior foco e eficiência, ao passo que a acumulação de tarefas pode limitar a eficácia do controle. Os dados reforçam a importância da estrutura organizacional na qualidade da governança municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança orçamentária nos municípios paulistas apresentou-se como reflexo das complexas dinâmicas que moldam a gestão pública no Brasil: um sistema enraizado na conformidade legal e nos rigores normativos, mas que carece de um olhar estratégico para além do cumprimento imediato das regras. A análise das dimensões fiscal, programática, participativa e de *accountability* revelou um padrão marcado pela obediência às normas, mas deficiente na promoção de uma gestão orientada ao planejamento.

A dimensão fiscal demonstrou aderência legal, especialmente na elaboração da LDO e de seus anexos, mas com pouca atenção à administração de riscos e à sustentabilidade no longo prazo. No campo programático, a desconexão entre planos setoriais e o Plano Plurianual (PPA), somada à fragilidade na avaliação de desempenho, evidencia um modelo de planejamento desarticulado e pouco focado nas práticas contemporâneas voltadas à busca por resultados e planejamento de médio e longo prazo. A participação social, embora formalmente prevista, ocorre de forma limitada, restrita a formatos tradicionais, com baixa capacidade de inclusão que pode ser um limitador na participação da população no processo decisório. Já a dimensão *accountability* conta com estruturas de controle interno consolidadas do ponto de vista normativo, mas ainda insuficientes em termos de autonomia funcional, qualificação técnica e produção de informações relevantes ao controle social.

Como contribuição, o estudo apresentou um diagnóstico sistematizado da governança orçamentária nos municípios paulistas, com base na tipologia proposta por Bijos (2014), adotando uma metodologia passível de replicação e aplicável a diferentes contextos subnacionais. No plano teórico, avança ao articular os princípios da OCDE à realidade brasileira, de forma a contribuir para o aprofundamento do debate sobre governança orçamentária e boas práticas na esfera subnacional.

Embora fundamentado em uma base de dados ampla e atualizada, o estudo reconhece as limitações inerentes à análise agregada, a qual não permite capturar as particularidades contextuais de cada município. Ademais, a ênfase em uma abordagem descritiva restringe a possibilidade de estabelecer inferências causais mais robustas entre as variáveis examinadas.

Diante disso, pesquisas futuras poderão aprofundar a análise por meio da aplicação de métodos multivariados e econométricos, a fim de explorar as relações entre práticas de governança orçamentária e indicadores de desempenho fiscal, social e institucional. A incorporação da heterogeneidade municipal – considerando variáveis como porte populacional, capacidade fiscal, localização regional e estrutura administrativa – configura uma agenda promissora para compreender de forma mais precisa como diferentes arranjos institucionais influenciam a qualidade do gasto público e a efetividade das políticas públicas.

Por fim, é imperativo que os municípios ultrapassem a simples conformidade legal e adotem uma governança que integre planejamento, execução e monitoramento, compreendendo o orçamento como um instrumento estratégico para o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades conforme previsto na Constituição de 1988. Essa transformação é essencial para consolidar uma gestão pública mais eficiente, inclusiva e orientada ao bem-estar coletivo.

REFERÊNCIAS

Ajam, T. (2024). Applying spending review theory to developing countries: The case of South Africa. *Development Southern Africa*, *41*(5), 961-975https://doi.org/10.1080/0376835X.2024.2333386

Albuquerque, C. M. de., Medeiros, M., & Feijo, P.H. (2022). *Gestão de finanças públicas*: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Gestão Pública.

Almeida, D.P.B., & Bijos, P.R.S. (2020). *Planejamento e orçamento no Brasil*: propostas de inovação. Contas Públicas no Brasil. Saraiva.

Azevedo, R. R. de. (2014). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo. https://doi.org/10.11606/D.96.2014.TDE-17032014-110156

Azevedo, R.R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, *10*(26), 63–76. https://doi.org/10.11606/RCO.V10I26.111202

Barbosa, R. (1891). *Obras Completas de Rui Barbosa*: Volume XVIII, Tomo II - Relatório do Ministro da Fazenda: Vol. XVIII. Ministério da Educação e Saúde. Provide.

Barcelos, C.L.K. (2013). *Governança orçamentária e mudança institucional*: o caso da norma geral de direito financeiro-lei n 4.320/64.

Bartrum, O., Paxton, B., & Clyne, R. (2024). *How to run the next multi-year spending review*. Institute for Government.

Bassi, C. de M. (2023). Orçamento Secreto: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral. https://doi.org/10.38116/ntdiretoria105

Beneke, C. (2008). The Critical Turn: Jonathan Mayhew, the British Empire, and the Idea of Resistance in Mid-Eighteenth-Century Boston. *Massachusetts Historical Review*, *10*, 23-56.

Biase, P., & Dougherty, S. (2022). *The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time*. (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 41). OECD Publishing.

Bijos, P.R.S. (2014). *Governança orçamentária*: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

Borges, A. P. D. (2013). Processo administrativo e participação popular: Consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas. *Revista Direito e Realidade*, *2*(1), 1-15.

Borges, A.C.C.S. (2022). Governança Orçamentária: Uma Perspectiva Institucionalista. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Eds.), *Governança Orçamentária no Brasil*, IPEA, pp. 33–58. https://doi.org/10.38116/9786556350431cap1

Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República.

Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União.

Brasil. (1999). *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União.

Bronić, M., Stanić, B., & Prijaković, S. (2022). The effects of budget transparency on the budget balances and expenditures of Croatian local governments. *South East European Journal of Economics and Business*, *17*(1), 111–124. https://doi.org/10.2478/jeb-2022-0008

Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund.

Carroll, P., & Kellow, A. (2021). *The OECD*: A decade of transformation: 2011–2021. Walter de Gruyter GmbH & Co KG. https://doi.org/10.1515/9783110735833

Couto, L.F., & Cardoso Jr, J.C.P. (2018). *Governança orçamentária*: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de Análise Político*-Institucional, *19*.

Cruz, C. F. (2010). *Transparência da gestão pública municipal*: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). The relevance of budget transparency for development. *International Review of Administrative Sciences*, *89*(1), 239–256. https://doi.org/10.1177/00208523211027525

Engela, R. (2024). The development of a spending review methodology in a developing country context. *Development Southern Africa*, *41*(5), 912–928. https://doi.org/10.1080/0376835X.2023.2249022

Giacomoni, J. (2023). *Orçamento Público* (19a). Atlas.

Högberg, B., & Lindgren, J. (2021). Outcome-based accountability regimes in OECD countries: a global policy model?. *Comparative Education*, *57*(3), 301-321.

Lindquist, E., & Shepherd, R. P. (2023). Spending reviews and the Government of Canada: From episodic to institutionalized capabilities and repertoires. *Canadian Public Administration*, *66*(4), 571–595. https://doi.org/10.1111/capa.12532

Machado, L., & Piccinini, L. S. (2018). Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, *10*(1), 72–94. https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.ao06

Mello, L., & Ter-Minassian, T. (2024). Managing rising subnational fiscal risks. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*.

Mendes, M. (2023). *O sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal*. Insper.

Moretti, D. (2023). Rise of non-standard policy instruments: Can budgeting catch up? *OECD Journal on Budgeting*, 2023(3).

Mutiganda, J.C. (2013). Budgetary governance and accountability in public sector organisations: An institutional and critical realism approach. *Critical Perspectives on Accounting*, *24*(7–8), 518–531. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.08.003

Nicol, S., & Dosen, I. (2023). The emergence of strategic budget initiatives. *OECD Journal on Budgeting*, *23*(3). https://doi.org/10.1787/79ab69f5-en

OECD. (2014). *Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance*. OECD Senior Budget Officials.

OECD. (2024). *Promoting accountability, control and oversight in response and recovery funds in the Asia Pacific Region* (OECD Public Governance Policy Papers, No. 49). OECD Publishing.

Paiva, C.C., Torrezan, R. G. A., & Paiva, S. C. F. (2022). O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. *Cadernos Gestão Pública*, *27*(87), 1–18. https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857

Silva, J. C. P. da, & Nascimento, J. C. H. B. do. (2023). Determinantes da governança orçamentária: uma proposta de framework. *GeSec: Revista de Gestão e Secretariado*, *14*(6). https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2350

Peres, U.D. (2024). Governança do orçamento de São Paulo revisitada pós 2014. Da escassez à sobra de recursos. *Estudos Avançados*, *38*(111), 7–29. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202438111.002

Pinho, J.A.G. de, Sacramento, A. R. S., Raupp, F. M., & Amaral, M. S. (2020). Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. *Revista da CGU*, *12*(22), 260–274. https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.330

Rich, J.A.J., & Gómez, E. J. (2012). Centralizing decentralized governance in Brazil. *Publius*, *42*(4), 636–661. https://doi.org/10.1093/publius/pjs002

Santos, R. C.L.F. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil*. Ipea; Cepal.

Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, *13*(2), 49–79. https://doi.org/10.1787/budget-v13-2-en

Supremo Tribunal Federal (STF). (2009). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4048-MC/DF*, Medida Cautelar. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 20/05/2009.

Ter-Minassian, T., & Mello, L. de. (2016, maio). *Intergovernmental Fiscal Cooperation*: International Experiences and Possible Lessons for Brazil. https://doi.org/10.18235/0000321

Torrezan, R.G.A. (2025). *Orçamento e finanças públicas municipais*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2023). *Anuário IEG-M/TCESP: Índice de Efetividade da Gestão Municipal–Exercícios 2014-2022*. TCESP.

Tryggvadottir, Á. (2022). OECD best practices for spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, *22*(1). https://doi.org/10.1787/10bfd8e5-en

White, J. (2015). What are budgeting's purposes?: Comments on OECD's principles of good budgetary governance. *OECD Journal on Budgeting*, *14*(3), 1–18. https://doi.org/10.1787/budget-v14-3-en

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Raphael Guilherme Araujo Torrezan: Conceitualização; Redação – Rascunho Original; Metodologia; Análise Formal; Investigação; Curadoria de Dados; Visualização; Redação – revisão e edição.

Claudio Cesar de Paiva: Conceitualização Redação – Rascunho Original; Análise Formal; Validação; Redação – revisão e edição; Supervisão.