



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E GOVERNANÇA FISCAL: ESTRUTURA FEDERATIVA, PLANEJAMENTO DE RECURSOS E EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE DESPESAS



- **Origens do Estado e Evolução das Estruturas Políticas no Brasil Contemporâneo;**
- **Federalismo Brasileiro: Repartição de Competências e Funções entre União, Estados e Municípios;**
- **Missão Institucional do Estado e Responsabilidades Básicas da Gestão Pública;**
- **Arquitetura Administrativa do Município: Diretrizes Organizacionais e Fundamentos Legais;**
- **Panorama das Receitas Públicas Locais: Fontes Regulares e Complementares de Financiamento;**
- **Gestão da Receita Municipal: Estratégias de Lançamento, Cobrança e Recuperação de Créditos;**
- **Planejamento Estratégico Governamental: PPA, LDO e LOA como Ferramentas de Gestão;**
- **Execução Financeira e Acompanhamento das Contas Públicas no Contexto Local;**
- **Limites Legais e Controles Internos Aplicáveis às Despesas com Pessoal;**
- **Obrigações Constitucionais em Áreas Essenciais: Aplicação de Recursos em Saúde e Educação;**
- **Gestão Responsável das Finanças Públicas: Regras, Sanções e Desdobramentos da LRF;**



ORIGENS E ESTRUTURA DO ESTADO

- **O ESTADO**

- A sociedade humana, após tentar inúmeras formas de regular seu relacionamento, desenvolveu a figura do Estado, um ser abstrato, porém com maiores poderes do que qualquer indivíduo.
- Delimitado em um território, formado por um povo, e politicamente organizado como um governo, o Estado é figura instituída na história recente da humanidade, que promete manter-se no tempo, haja vista ser a forma mais eficiente que a civilização encontrou para possibilitar a convivência em sociedade.



- Apesar da existência do germe do Estado nas cidades-estados dos sumérios, egípcios e gregos, o termo “Estado” apenas aparece como unidade de soberania na obra clássica de Niccolò Machiavelli, em 1513, denominada de “O Príncipe”.
- A ele, o Estado, incumbiu a tarefa de manter a ordem social e empenhar esforços para a melhoria do bem comum. Para tanto, foi-lhe outorgado o poder de exigir o cumprimento das regras formuladas por seus representantes, mesmo que para isto seja necessário o uso da força.



- Nessa vertente, Arthur Machado Paupério (1992, p.32) reforça em seu livro intitulado, Introdução ao Estudo do Direito que: “O Estado é a maior e a mais importante das sociedades de ordem temporal, abarcando todos os outros grupos naturais, cujos interesses, subordinados ao bem comum, procura defender e promover”.
- Por sua vez, José Roberto Dromi, citado na obra de José Carlos de Oliveira (1997, p.41), Concessões e Permissões de Serviços Públicos, assevera: “[...] a noção de serviço público está intimamente ligada com a razão de ser do Estado: a persecução do bem comum”



- Aliás, a promoção do bem comum tem previsão legal na própria Constituição da República Federativa do Brasil (1988), no inciso IV, do artigo 3º, estando entre os princípios fundamentais, com o seguinte texto legal: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; [...]



- Entretanto, Jean Jaques Rousseau (2002, p.99) em seu manuscrito, Do Contrato Social, no decorrer do século XVIII (1757), já declarava:
- Enquanto muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, sua vontade é uma, a conservação comum e o bem de todos; as molas do Estado são vigorosa e simples, seus ditames, claros e luminosos, não há interesses intrincados e contraditórios, evidente se mostra em toda parte o bem comum.



- Por sua vez, o filósofo clássico Aristóteles (2002, p.191) em sua obra clássica, “A Política”, abordou sobre os governantes, ponderando que desses não exigiam:
- [...] uma virtude superior às humanas, nem a uma educação que requeira aptidões e recursos especiais, nem a uma constituição política formada a gosto, por assim dizer, porém a uma maneira de viver que possa ser a da maioria.
- Como visto, cabe ao Estado, por meio de seus administradores, nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o poder-dever de atuar em defesa dos direitos de seu povo, de forma individual e coletivamente, visando o cumprimento efetivo de seu papel.



OS TRÊS PODERES

- A Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988) declara, no artigo 2º, que são poderes da União: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
- Entretanto, Montesquieu, citado na obra de Petrônio Braz (1999, p.49), assevera que: “[...] o poder do Estado é exercido através das funções legislativa, administrativa (executiva) e jurisdicional”.
- Essa divisão de poderes possui como objetivo maior a manutenção da ordem social, e o desenvolvimento do Estado em busca do bem de seu povo.



- Todavia, embora em funções diferenciadas e independentes, esses três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) precisam estar harmônicos, completando-se mutuamente nas responsabilidades sociais.
- Nesse sentido, cada um possui também atribuições administrativas, prestando serviços públicos. Assim, os três poderes se relacionam com os cidadãos por meio de seus órgãos, de contato direto ou indireto, para a consecução de seus objetivos.
- E, segundo a visão de Lafayette Pondé (1995, p.214): “[...] toda discussão relativa ao poder se associa a um debate sobre seu controle”.



OS ENTES DA FEDERAÇÃO

- De outro tanto, há de se relevar que no caso do Brasil, o Estado Nacional é formado por uma República Federativa (União), com a junção de vários Estados-membros e do Distrito Federal (conforme dispõe o art. 1º da CF).
- Nos territórios dos Estados-membros, por suas vezes, existe o desmembramento em Municípios, o que faz com que as ações desses poderes sejam descentralizadas.
- Assim, União, Estados-membros e Municípios, podem ser chamados de Entidades Estatais, ou simplesmente entes da Federação, sendo organismos maiores por meio dos quais age o governo ou o poder político.



ÓRGÃOS PÚBLICOS PROPRIAMENTE DITOS

- Entendem-se como Órgãos Públicos, propriamente ditos, as divisões das entidades estatais, como: Ministérios, Secretarias, Departamentos, Diretorias, dentre outros.
- O Estado, de extensão territorial ampla e de competência complexa, necessita materializar-se em instituições de efetiva ação, para alcançar, de fato, o cidadão-membro. Por isto, cria formas reais de relacionamento, propiciando o atendimento das inúmeras demandas sociais, sempre almejando o contato material de seus mantenedores (contribuintes) com a estrutura estatal.



- Assim, a exemplo das instituições relacionadas na pesquisa preambularmente demonstrada, o Órgão Público é o estabelecimento que o cidadão-membro busca recursos detidos pelo Estado, os quais lhe proporcionem soluções de menor ou maior escala, sempre em prol do bem comum.
- Dessa forma, Hely Lopes Meirelles, citado por Petrônio Braz (1999, p.133) em seus escritos no Manual de Direito Administrativo, define o órgão público como sendo: “[...] todo centro de competência, para desempenho de funções, através de um ou vários agentes, cuja atuação é sempre imputada à pessoa jurídica a que pertence”.
- Nesse prisma, verificamos que nos órgãos públicos efetivamente acontecem à execução e oferta dos serviços públicos.



FUNDAMENTOS, OBJETIVOS E OBRIGAÇÕES DO ESTADO

- **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

- Considerando-se que a principal finalidade do Estado é zelar pelo bem comum e pela ordem social, é de se concluir por óbvio que a melhor atuação estatal é aquela que atende aos anseios coletivos e ao interesse público.
- E para materializar essa atuação estatal, ele presta serviços públicos em todas as áreas, que clamarem pela sua iniciativa ou intervenção.



• SERVIÇOS PÚBLICOS

- Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1997, p.6), em seu livro Curso de Direito Administrativo, define: “Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público”.
- Nesta mesma vertente, José Cretela Junior em sua obra Tratado de Direito Administrativo (1997, p.6), define serviço público como sendo: “[...] toda atividade que as pessoas jurídicas exercem, direta e indiretamente, para a satisfação das necessidades coletivas mediante procedimentos peculiares ao direito público”



- Por sua vez, Marçal Justen Filho em seus registros denominado Curso de Direito Administrativo (2005, p.479) constatou: “O serviço público é a satisfação concreta de necessidades”.
- Com essas definições e outras de bom conceito, pode-se constatar que o serviço para ser considerado público precisa, a princípio, ser prestado pela Administração Pública, ou por uma delegação desta, estar submetido às normas e controles estatais, e visar à satisfação de necessidades essenciais e até secundárias da coletividade, e/ou conveniência do Estado.



- Desta forma, a Carta Cidadã de 1988 (conforme a ela se referia o saudoso Ulisses Guimarães), relacionou exemplos de serviços públicos quando tratou das competências dos entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), nos artigos 21, 23, 25, 30 e 32.
- Entretanto, deve-se entender, que tais indicações são de caráter exemplificativo e, não, exaustivo, como segue:
- Serviço Público pode ser compreendido no sentido estrito, como aquele prestado de forma obrigatória e direta pela Administração, ou no sentido de Serviço de Utilidade Pública, como aquele oferecido de forma facultativa pelo Estado, e/ou aquele de prestação indireta, por meio de autarquias, paraestatais, concessionárias, permissionárias, dentre outros.



- **Serviços essenciais**

- Muito se tem discutido, especialmente no Judiciário, acerca de serviços públicos essenciais, estando pacificado que esses tipos de serviços não podem ser interrompidos.
- Contudo, há de se discordar do conceito de essencialidade aplicado pela maioria, pois do ponto de vista do indivíduo, não se pode medir a importância de determinado serviço apenas por sua relevância coletiva. Ou seja, mesmo não fazendo parte do rol de serviços essenciais definidos pelas fontes do direito, todos os demais serviços operados pelos órgãos públicos podem ser essenciais ao cidadão em determinado momento.



- A não obtenção de uma certidão, de uma autorização, ou qualquer outra chancela do poder público, por exemplo, pode resultar em prejuízo à pessoa. Prejuízo não só de ordem material, mas, acima de tudo, transtornos emocionais e psíquicos, de valores inestimáveis.
- A organização dos Serviços Públicos Alguns poderes específicos são atribuídos aos administradores da coisa pública. Dentre eles, o de organizar o funcionamento de seus órgãos.



- A ação do agente público, inclusive, pode ser manifestada por intermédio de dois tipos de Poder: o vinculado e o discricionário.
- O Poder Vinculado, como o próprio termo sugere, obriga o ato à obediência à lei, enquanto que o Poder Discricionário dá maior margem de liberdade ao administrador.
- É certo que ao Administrador Público, e à autoridade do Legislativo ou Judiciário nas funções administrativas, é dado o poder de agir pela conveniência do ato, tratando-se, neste caso, do Poder Discricionário.
- Todavia, neste caso, não significa que a autoridade terá integral liberdade de agir, pois terá que se limitar ao atendimento da conveniência e oportunidade, sem ferir os princípios basilares da Administração.



- Entretanto, reprimem-se, tais agentes não podem infringir dispositivos e princípios constituídos, sobretudo aqueles agasalhados pelo manto da Carta Magna.
- Por sua vez, Petrônio Braz, em seu Manual de Direito Administrativo (1999, p.197), pondera: “O ato administrativo será discricionário quando a Administração dispõe, para editá-lo, de liberdade de escolha da oportunidade e da conveniência, dentro dos limites da lei”

- Segundo Maximilianus Cláudio Américo Fuhrer e Maximiliano Roberto Ernesto Fuhrer, em Resumo de Direito Administrativo (1998, p.30) afirmam: “A discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade. Esta se caracteriza quando a autoridade age fora do interesse público, sem competência, ou de forma ilegal”.
- Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, no livro Curso de Direito Administrativo (1994), complementa: “Ao agir arbitrariamente, o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei”.



- Por seu turno, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luiz Fux, ao relatar O Recurso Especial nº 575998/MG (2003/0135074-8), da 1ª Turma, em 07.10.2004, afirmou que o poder discricionário do Administrador Público é menor que o poder dos princípios constitucionais, pelo que deve submeter-se a estes.



- **Direito de reclamação do usuário**
- Luiz Carlos Bresser Pereira (2001, p.146), escrevendo a obra Reforma do Estado para A Cidadania asseverou:
- [...] a crença na possibilidade do planejamento e do controle central dos serviços do Estado por uma burocracia racional diminui a cada dia, enquanto aumenta a confiança de que, no nível local, cada vez mais, é e será possível controlar o Estado e a sua burocracia.



- Felizmente, a Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, modificou o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal (1988), lançou uma fagulha de esperança sobre a proteção dos direitos dos usuários da Administração Pública, remetendo a questão a ser disciplinada por meio de lei complementar.
- Segundo o entendimento de Adriana da Costa Ricardo Schier (2002, p.8) a modificação do §3º o art. 37 da Constituição Federal (1998) significa: “[...] o fundamento de validade e legitimidade do direito pátrio, portanto, está novamente calcado nos alicerces da democracia e da justiça social”



- **Afirma ainda a autora:**
- Com efeito, alarga-se as possibilidades do cidadão controlar os serviços públicos. Eles podem ser prestados através de um regime mais flexível, pois seus resultados serão apreciados por aqueles a quem devem atender: os usuários ou cidadãos-clientes, na terminologia adotada com a reforma (SCHIER, 2002, p. 216-217).



- Todavia, apesar de existirem projetos tramitando no Congresso Nacional, e saber-se que cada ente da federação poderá editar sua própria lei, lamentavelmente não se chegou até agora, sete anos após a emenda, a criar efetivamente uma legislação eficaz que regule a participação no fornecimento de serviços por parte dos órgãos públicos, com base na Emenda Constitucional 19/98.
- Destarte, continuam os cidadãos brasileiros desprovidos do direito de participação na prestação de serviços públicos, sobretudo no campo da reclamação, tanto na qualidade de contribuintes quanto de usuários desses serviços, ficando à mercê da inoperosidade e desqualificação no atendimento.



- Aplicação do Código de Defesa do Consumidor
- Atualmente, há uma predominância da teoria de que não se aplica ao caso os princípios do Direito do Consumidor, por não se tratar de relação de consumo. Alega-se que no assunto em discussão, serviço público, aparece o Estado e o Contribuinte e não o Empresário e o Consumidor



- Mas o relacionamento em muito se assemelha, pois em ambos os casos existem aquele que paga, e aquele que fornece ou presta o serviço.
- Aliás, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), editado pela Lei n 8.078/90, equiparou o prestador de serviços públicos a fornecedor e o serviço a produto, mas tem gerado grande controvérsia.
- Ou seja: no relacionamento entre Estado e Contribuinte, inexiste a figura da concorrência, o que resulta em liberdade plena de atos, por parte deste.



FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- A Administração Pública é a materialização dos atos do Estado, atuando na promoção do bem comum e na manutenção da ordem social, utilizando-se da estrutura daquele, para a realização de serviços de interesse público.
- Sua existência está fundamentada na existência do próprio Estado, e sua atuação se vê subordinada à lei do Estado e aos princípios que lhe são aplicáveis.
- Com isso, pode-se constatar que o fundamento da Administração Pública oriunda do surgimento e organização estatal, sendo regulada pelos instrumentos do direito público e, em situações excepcionais, do direito privado.



PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **Legalidade**
- No Brasil, "[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", dispõe o inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Isto vale para todo cidadão brasileiro!
- No entanto, tratando-se da Administração Pública, a regra é ainda mais rigorosa. O administrador público deverá estar sempre submisso à lei.
- A ex-primeira ministra da Inglaterra Margaret Thatcher de 1979 a 1990, denominada de “Dama de Ferro”, afirmava: “A Autoridade está abaixo da lei e a lei está abaixo de Deus”.



- Assim, nos ensinamentos de Di Pietro, “[...] a administração pública não pode por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor obrigações aos administrados; para tanto ela depende da lei”.
- Nesta vertente, Hely Lopes Meirelles (2006), menciona:
- Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.



• Impessoalidade

- O administrador não poderá satisfazer interesse privado, de um ou de outro, mas visar sempre o bem comum; a coletividade; o interesse público.
- É o clássico princípio da finalidade.
- O fim legal é aquele que a lei estabelece, tendo sempre um objetivo, que é o interesse público.



- Esse princípio também deverá ser entendido para se excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas, conforme dispõe o artigo 37, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988):
- A publicação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



- Qualquer ato administrativo que não atender ao interesse público estará sujeito, à anulação por desvio de finalidade. Observe que o desvio de finalidade por parte dos agentes públicos constitui modalidade de abuso de poder.
- É em decorrência deste princípio que temos o concurso e a licitação.
- É um princípio ligado ao da isonomia (igualdade de direitos para todos).



- **Moralidade**

- É atuar com ética, com honestidade, com integridade de caráter e boa conduta. O ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, como já diziam os romanos: non omne quod licet honestum est (DI PIETRO, 2001).



• **Publicidade**

- É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.
- Um ato, mesmo regular, precisa da publicação para produzir efeitos no mundo jurídico.
- É um princípio que visa não somente a divulgação oficial dos seus atos, mas, também, propicia o conhecimento da conduta interna de seus agentes.



- Além de dar efeito aos atos administrativos, assegura efeitos externos, pois leva ao conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através de meios constitucionais, como ação popular, mandado de segurança, direito de petição, habeas data.



- **Eficiência**

- Surgiu na Constituição Federal Brasileira (1988) pela Emenda de 19 de junho de 1988, e foi inserida no art. 5º do texto legal.
- Por esse princípio, a Administração Pública deverá investir na qualidade dos serviços públicos, escolhendo bem e capacitando seus servidores, para exigir deles a realização com competência de suas atribuições, para melhor aplicação do dinheiro público e melhores atendimentos à população (contribuintes).



PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- A Reforma Administrativa de 1967 em seu artigo 6º do Decreto-Lei 200/67 estabelece os princípios fundamentais de planejamento, coordenação, delegação de competência, controle, descentralização da Administração Federal.
- **Planejamento**
- A Administração Pública deve realizar o planejamento, e indicar diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental.
- Para os demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), mesmo não se submetendo a esse Decreto-Lei, deverá se submeter às normas gerais de Planejamento, que são a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o Plano Plurianual de Investimento.
- O Planejamento básico da Administração está previsto na Constituição Federal (1988) em seus artigos 165 a 169, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e na Lei nº 4.320/64 (Lei da Contabilidade Pública).



- **Coordenação**

- O princípio da coordenação visa entrosar as atividades da Administração Pública. O objetivo é harmonizar todas as atividades da Administração Pública, submetendo-as ao que foi planejado.
- De aplicação permanente, a coordenação impõe-se a todos os níveis da Administração Pública, por meio das chefias individuais, de reuniões de que participem as chefias subordinadas e de comissões de coordenação em cada nível administrativo.



- **Delegação de Competência**

- Nesse princípio, as autoridades da Administração Pública transferem atribuições decisórias a seus subordinados.

- **Controle**

- O controle das atividades administrativas da Administração Pública é um dos meios pelos quais se exercita o poder hierárquico.
- Desta forma, temos um órgão superior controlando um órgão inferior.



- **Descentralização**

- No sentido jurídico-administrativo, descentralizar significa repassar para a outrem poderes da Administração.
- É a existência de uma pessoa distinta do Estado, a qual, investida nos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente ou entidade descentralizada age por outorga ou por delegação.
- Exemplos: convênios, concessões, permissões e autorizações.



PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO

- Na visão de Marçal Justen Filho (2005): “[...] a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade.
- Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público”. Assim, quando a Administração desapropria um bem, está agindo em defesa do interesse público, mesmo que para isso esteja ignorando o interesse privado.
- Dessa forma, quando alguém é impedido em uma porta giratória de banco, por exemplo, os seus direitos individuais (ir e vir, privacidade) são menores que o direito de segurança pública, que abrangerá a muitos.



- **Princípio da Razoabilidade** (Parâmetro de Equilíbrio; Racionalismo).
- O administrador deverá pesar suas ações e decisões, para não agir com excessos e cometer injustiças ou prejuízos desnecessários.



• **Princípio da Proporcionalidade**

- O administrador deverá medir sempre a proporção entre seus atos, e respectivas razões e consequências.
- O uso da força pelo Estado é denominado de COERÇÃO.
- Não confundir com COAÇÃO, que é o constrangimento físico ou moral para alguém praticar algum ato.
- No entanto, a COERÇÃO deverá ser proporcional a cada caso.
- A desproporção nos atos do administrador poderá gerar, entre outras irregularidades, a do abuso de poder.

• **Princípio da Motivação**

- É o dever que a Administração tem de justificar seus atos.
- O administrador só poderá acionar a máquina pública, desde que exista motivo legal para tanto.



- Princípio do Devido Processo Legal e a Ampla Defesa
- A atual Constituição Federal promulgada em 05/10/1988 consagrou no art. 5º, inciso LIV, da CF: “[...] ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.
- Por sua vez, preconiza o art. 5º, inciso LV, da CF/98: “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.



- **Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos**
- Considerando que os atos do administrador poderão ter, eventualmente, algum defeito ou ilegalidade, o Poder Judiciário poderá anular atos administrativos.
- No entanto, a própria administração poderá REVOGAR ou ANULAR um ato administrativo, se detectar que ele é contrário ao interesse público, ou à conveniência administrativa.
- No caso de revogação ou anulação, poderá ser declarado o efeito do ato: - Ex nunc (o efeito não retroage, e mantém o direito até ali (presente data)). - Ex tunc (retroage, e anula os direitos dali).



• **Princípio da Responsabilidade do Estado por Atos Administrativos**

- A Constituição Federal (1988) estabelece no art. 37, parágrafo sexto, prescrevendo que:
- As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem danos a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.



- Assim, caso alguém se sinta prejudicado por ato de algum agente do Estado, poderá optar em acionar apenas este, já que o agente estava aos seus serviços. Exemplo: Uma ambulância da prefeitura bate em seu veículo; se a culpa não foi sua, você poderá buscar (administrativa ou judicialmente) o ressarcimento do dano diretamente contra o respectivo Município (Poder Executivo).
- É claro que essa é uma opção do prejudicado, já que ele poderá escolher apenas um, ou mesmo, os dois (agente e município, ou um ou outro). Em caso de se provar que o agente agiu com culpa e o Estado (Município) foi responsabilizado, este poderá (deverá) exigir o ressarcimento daquele.



- **Presunção de Legitimidade**

- Os atos da Administração Pública presumem-se legítimos até que se prove o contrário.

- **Especialidade**

- Está associado à descentralização administrativa e à criação de entidades da administração indireta: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.



- **Tutela**

- É o controle feito pela Administração Pública Direta sobre as entidades da Administração Pública Indireta.

- **Autotutela**

- É o poder da Administração Pública de revogar ou anular seus próprios atos.



- **Continuação do Serviço Público**

- O serviço público é essencial para a sociedade e não poderá parar. Princípio cuja previsão poderá ser encontrada nas Leis Federais nº 8.987/95 (das concessões) e nº 8.078/90 (CDC), por analogia, bem como pela consagração doutrinária e jurisprudencial.
- As interrupções, suspensões, ou prestação de forma reduzida, têm sido condenadas pelos mais ilustres doutrinadores de nossa pátria



- Serviços Públicos oferecidos de maneira alternada, retardada ou falha é, segundo o mestre Hely Lopes Meirelles (2005, p.323) afronta do Estado ao direito do usuário, eis que este, por arcar com o ônus desses serviços, merece ser tratado com apreço e consideração.



ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

- **O Município: Organização, Autonomia e Competências**
- Antes do termo MUNICÍPIO, as aglomerações urbanas possuíam o nome de CIDADEESTADO, que surgiu com a República Romana, no ano de 753 antes de Cristo.
- O Império Romano dominou a maior parte do mundo civilizado por aproximadamente 12 (doze) séculos. Segundo a história, o Imperador Romano Julio Cesar, para manter a paz sobre as cidades conquistadas, criou a figura do municipium ou municipia, quando oferecia aos moradores subjugados a Roma, de determinada aglomeração, o direito da autoorganização e de escolherem seus governantes (60 a.C.)



- Assim, o sistema de organização urbana com o nome de MUNICÍPIO, passou a fazer parte de todos aqueles povos e se estendendo a outras partes do mundo, chegando a Portugal.
- No Brasil Colônia, embora as repartições ganhassem outras nomenclaturas (Vilas, Províncias, dentre outras), o termo era aplicado na existência da Câmara Municipal.
- De Constituição a Constituição, desde a primeira do Brasil, em 1824, o Município foi obtendo maior importância.



- Porém, apenas na Constituição Federal de 1988, é que foi concebido o MUNICÍPIO nos moldes do que é hoje.
- Atualmente, o Município é tido como um dos entes (partícipe) da Federação.
- Assim, segundo o art. 1º da CF/88, a República Federativa do Brasil é formada pela UNIÃO dos Estados, Municípios e Distrito Federal. E, para explicar a divisão administrativa do país, o art. 18 da Constituição Federal define que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”



• **A Criação dos Municípios**

- A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao prever a criação de novos Municípios, deixou a regulamentação para as Assembleias Legislativas dos Estados.
- Entretanto, por interesses políticos diretos dos Deputados Estaduais e outras lideranças locais, de 1988 até 1996 foram criados mais 1.480 Municípios no Brasil, levando o número total para 5.562, e ainda existiam mais aproximadamente 900 em processo de criação



- Atendendo à necessidade de controlar a desenfreada proliferação de novas cidades no país, o Congresso Nacional votou a Emenda Constitucional nº 15, que alterou o artigo 18, e remeteu para uma Lei Complementar Federal a competência para regulamentar a matéria.
- De lá pra cá, muita discussão jurídica, inclusive, porém praticamente cessou a criação de novos municípios no país. E, apesar da Emenda Constitucional 57 de 2008 ter tratado da matéria (convalidou a criação de alguns municípios especificamente), até agora não foi aprovada a Lei Complementar Federal que regulamenta a criação de Municípios no Brasil.



- Vários projetos de leis já foram aprovados no Congresso, mas foram vetados pela presidência da república, sob alegação de “iniciativa prejudicial ao erário”.
- No dia 15 de julho de 2015, o Senado Federal aprovou (57 votos a 9) o Projeto de Lei Complementar 199/2015, de autoria do senador Flexa Ribeiro, que regula a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, o qual foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
- Em trâmite atualmente na Câmara dos Deputados com o número 137/2015, teve outro projeto de lei similar anexado a ele, de iniciativa do Deputado Daniel Vilela, sob o nº 283/2016.



- No entanto, por estar em processo de criação anteriormente à Emenda nº 15, nasceram posteriormente mais alguns Municípios, resultando atualmente em 5.570, segundo o TSE - Tribunal Superior Eleitoral.



• **Organização do Município**

- A divisão político-administrativa do Município possui uma sede (cidade) e distritos, cujas sedes podem ser chamadas de vilas.
- Os Poderes no Município são o Executivo e o Legislativo.
- O Executivo é comandado pelo Prefeito, a partir do Paço Municipal (Prefeitura). O Prefeito é eleito pelos eleitores locais, para um mandato de 04 (quatro) anos, e tem a responsabilidade de administrar o funcionamento da “máquina pública”, visando o fornecimento de serviços essenciais à população, além de orientar o planejamento urbano e promover o bem comum da sociedade municipal.



- Para tanto, poderá utilizar a administração direta (prefeitura e seus órgãos), mas poderá possuir entidades de administração indireta, para descentralização das competências (autarquias, fundações públicas, empresas de públicas ou de economia mista).
- Na administração direta, a prefeitura possui via de regra em sua estrutura administrativa, órgãos denominados de Secretarias, Departamentos, Coordenações, Gerencias, Diretorias, Divisões, Serviços e Setores.
- Os órgãos são definidos como de meios, quando oferecem condições às Secretarias para suas operações, destinados ao planejamento, à instrumentalização e definição das ações a serem realizadas.



- Para realizar suas ações, o Poder Executivo Municipal, comandado pelo Prefeito, utiliza trabalhadores denominados Servidores (efetivos, comissionados e temporários), ou terceiros, investidos em funções de agentes públicos (conselheiros, advogados contratados e cartorários, dentre outros).



- O Município, enquanto pessoa jurídica de direito público interno possui bens e rendas. Seus bens são divididos, em regra da seguinte forma:

- **DE USO ESPECIAL**

- (de uso próprio da Administração, como o prédio da prefeitura, as escolas, o posto de saúde, as secretarias, dentre outros.)

- **DE USO COMUM DO POVO**

- (tais como estradas municipais, ruas, parques, praças, logradouros públicos, etc.).

- **DOMINIAIS**

- (aqueles sobre os quais o Município exerce os direitos de proprietário, porém, estão sem uso, e disponíveis).



• Fontes de Recursos Públicos Municipais

- Os recursos públicos dos Municípios são oriundos dos tributos arrecadados em seu território, ou de sua cota parte repassada pelo respectivo Estado e pela União.
- Nos artigos 145 e 156 da CF/88, está estabelecida a competência do Município para criar e receber seus próprios tributos como: IPTU - ISSQN - ITBI - Contribuição de Melhoria –Taxas e Tarifas.



- Porém, os arts. 158 e 159 da CF/88 definem que certo percentual dos impostos arrecadados pelo Estado (ICMS – IPVA – ITCMD), respectivo, bem como, dos impostos recebidos pela União (IR – ITR – IPI – IOF – II – IE), deverão ser devolvidos ao Município (FPM e Repasses específicos).
- Outros recursos ainda poderão perfazer a receita pública de um Município, como as heranças, alienações, aluguéis, indenizações, dentre outros (como as receitas não tributárias)



- O território do Município é dividido entre área urbana e área rural, definidas por meio de lei de zoneamento.
- Atualmente, o Plano Diretor define a ocupação, utilização e destinação de cada espaço no âmbito do Município (residencial, comercial, industrial, ambiental, dentre outros.)



- **A autonomia do Município**

- A autonomia dos Municípios, embora estivesse sempre implícita no sistema brasileiro, antigamente era atingida pela interpretação de cada época, em especial, nos regimes de exceção (autoritários...).
- Evoluindo e firmando a questão, os constituintes de 1988 definiram expressamente essa autonomia municipal, principalmente nos arts. 1º, 18, 29, 30, 35, 145 e 156, da Carta Magna brasileira.
- A autonomia representa a não subordinação do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal, no desempenho de suas atribuições



- Representa, ainda, que as leis municipais em assuntos de competência expressa e exclusiva dos Municípios, prevalecem sobre as leis - estadual e federal, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.
- Os principais aspectos que indicam a autonomia dos Municípios:
 - - eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;
 - - organização dos serviços públicos de interesse local;
 - - instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como aplicação de suas rendas;
 - - competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que lhe interessar e for possível.



- **Competências dos Municípios**

- A relação é essa, indicada pela Constituição Federal de 1988:
- Art. 30. Compete aos Municípios:
 - I - legislar sobre assuntos de interesse local;
 - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
 - III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;"



- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;



- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual [grifos nossos].



• **Intervenção nos Municípios**

- A Constituição Federal de 1988 regulamentada, nos arts. 35 e 36, as únicas exceções em que o Estado poderá intervir no Município. São elas:
- I- deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II- não forem prestadas contas devidas, na forma de lei;
- III- não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- IV- o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.



ARRECADAÇÃO PÚBLICA

- Por certo que o Estado depende de recursos financeiros, para o seu próprio funcionamento e para a oferta de serviços públicos à população. Com isso, arrecada de diversas formas, nos termos da lei.
- A principal fonte de arrecadação (receita) do setor público é o recebimento de obrigações tributárias impostas à sociedade, cujas espécies e demais regras serão esclarecidas na sequência.
- Todavia, arrecada recursos financeiros de outras fontes, além dos tributos



- No sentido técnico contábil, a arrecadação no setor público é denominada como receita. E no sentido amplo, receita tem como sinônimos entrada ou ingresso.
- Porém, no Manual de Procedimentos Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (2005), elaborado e publicado pelos Ministérios da Fazenda, o conceito de receita pública é explicado como sendo:
- [...] todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas



- Por sua vez, a Lei 4.320/64, que regula a Contabilidade Pública, divide a receita em dois tipos distintos: Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 1º - São Receitas Correntes as receitas - tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.



- § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.
- Pode ser classificada também como receita orçamentária e extra orçamentária (cauções, fianças, depósitos para garantia, consignações em folha de pagamento, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito por antecipação de receita-ARO e outras operações assemelhadas).
- A realização da receita pública possui estágios: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. E na contabilização da receita pública aplica-se a forma analítica e sintética.



A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

- Principal fonte de receita pública atualmente é a arrecadação tributária, que possui complexo regramento legal e regulamentar.
- Segundo preconiza Ricardo Alexandre (2009): “Tributo é a obrigação imposta às pessoas físicas e pessoas jurídicas de recolher valores ao Estado, ou entidades equivalentes.”
- Por sua vez, dispõe o Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/66): “Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.



- Resumindo, uma das precípuas funções do Estado é a prestação de serviços públicos; tal prestação exige recursos humanos e materiais; isso implica que o Estado precisa e deve conseguir dinheiro para pagar por estes recursos.
- Tributo é vulgarmente chamado por imposto, embora tecnicamente este seja mera espécie dentre as modalidades de tributos. Ou seja, tributo é o gênero, enquanto que imposto é uma de suas espécies...



- Tributo é o nome que se dá para vários tipos de exigência estatal em dinheiro, desmembrando-se em:
 - - Imposto
 - - Taxas
 - - Contribuições (de melhoria – social - paraestatal)
 - - Empréstimo Compulsório (só a União)
- Sua criação, cobrança e arrecadação têm previsão constitucional nos arts. 145 e 156.
- E ainda é possível que o Estado (União Estados Membros, Distrito Federal e Municípios) possa arrecadar recursos não tributários, como heranças, alienações, aluguéis, indenizações, dentre outros.



- Aliás, estão excluídas do conceito de tributo todas as obrigações que resultem de aplicação de pena ou sanção (multa de trânsito, por exemplo).
- Desta forma, os tributos sempre são obrigações que resultam de um fato regular ocorrido (fato gerador).
- O sujeito ativo do direito tributário é o Estado, por meio de suas entidades (União, Estados, Municípios e DF), e o sujeito passivo é toda pessoa física ou jurídica que tenha obrigação de pagar tributos (Contribuinte)



- Por certo que enquanto área estatal e ramo do direito, as regras tributárias são fundamentados em princípios insculpidos pela Constituição Federal.
- Os Princípios são os vetores das normas, desmembrando-se em:
 - a) Princípio da legalidade: art. 5º, II e art. 150, I, da CF - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.
 - b) Princípio da Anterioridade: art. 150, III, b, da CF - a lei que cria ou aumenta tributo, ao entrar em vigor, fica com sua eficácia suspensa até o início do próximo exercício financeiro, quando incidirá e produzirá todos os seus efeitos no mundo jurídico (não adia a cobrança e sim suspende a eficácia, não há incidência).



- c) Princípio da Segurança Jurídica (ou irretroatividade): art. 150, III, a, da CF - só produzem efeitos para o futuro, salvo se para beneficiar o contribuinte.
- d) Princípio da Isonomia: art. 150, II, da CF - tratamento igual a contribuintes que se encontrem em situação equivalente.
- e) Princípio da Capacidade Contributiva: art. 145, § 1º, da CF - tratar os desiguais de modo desigual, exigindo o tributo de acordo com as possibilidades de cada um.



- f) Princípio da Vedação de Efeitos Confiscatórios: art. 150, IV, da CF - o tributo deve ser razoável, não podendo ser tão oneroso que chegue a representar um verdadeiro confisco.
- g) Princípio da Imunidade Recíproca das Esferas Públicas: art. 150 VI, a, da CF - União, Estados, Distrito Federal e Municípios não podem instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço, uns dos outros.
- h) Princípio da Imunidade de Tráfego: art. 150, V, da CF e art. 9º, III, do CTN - proibição de limitar o tráfego interestadual ou intermunicipal de pessoas ou bens (com exceção do pedágio de via conservada pelo poder público).

- i) Princípio da Uniformidade Nacional: art. 151, I, da CF - o tributo da União deve ser igual em todo território nacional, sem distinção entre os Entes federativos.
- j) Princípio da Vedação de Distinção em razão de procedência ou destino: art. 152, da CF - Estados, DF e Município estão proibidos de estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.
- k) Princípio da Não-cumulatividade: princípio aplicável no IPI e ICMS, para compensação em operações atuais com anteriores



- I) Princípio da Tipicidade: o tributo só incide no caso de fato ou situação típica que esteja descrita em lei. No sistema de arrecadação tributária formalizado na Constituição Federal do Brasil, existe o que se chama de repartição das receitas tributárias, pela qual os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) entrelaçam legitimidades e competências para a instituição, fiscalização e arrecadação dos tributos.
- Entretanto, para tornar mais prática à arrecadação, bem como, para propiciar a distribuição proporcional dos recursos arrecadados entre os entes, a Carta Maior brasileira fixou formas e regras para a repartição do resultado.



- Utilizando-se o exemplo do Imposto de Renda, apesar dele ser um tributo arrecadado pela União Federal, o montante é distribuído com os Estados, Municípios e Distrito Federal, pois é no território de cada um deles que o contribuinte gerou a renda, e será em cada um deles que o cidadão exigirá serviços públicos.
- Ficando com uma cota obviamente, para a União, para a manutenção e sustentáculo de suas obrigações nacionais.



- O crédito tributário, oriundo de obrigações lançadas pelo Estado e não adimplidas pelo contribuinte, deve ser inscrito em dívida ativa fiscal, após terem se esgotado todos os prazos fixados para o seu pagamento pela lei ou por decisão final prolatada em processo regular.
- A certidão de inscrição da dívida ativa fiscal é considerada como título e crédito, dando ao ente respectivo o direito de cobrar judicialmente o montante, pela ação denominada execução fiscal.



PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - PPA – LDO - LOA

- **NOÇÕES DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

- Planejar as finanças é um princípio aplicável tanto à iniciativa privada quanto ao setor público. Na verdade, a partir das finanças pessoais, é aconselhável que se planeje, sob pena de acontecer descontrole e descompasso entre os recebimentos e gastos.
- Na Gestão Pública, tem ainda a questão da efetividade e resolutividade, pois mesmo que o administrador público atue com probidade e eficiência nas realizações, tais realizações precisam alcançar o interesse público.



- **É a população quem sustenta o governo e suas ações, por meio dos tributos e outras formas de arrecadação pública, para receberem o bem estar social.**
- **Ou seja:**
 - Além de gastar bem, o setor público deve observar se aquele gasto é o mais adequado dentre todos os imaginados, para o fim específico. E analisar, também, se aquele fim específico é relevante e prioritário.
 - Pensando assim, o legislador foi evoluindo nas regras obrigatórias aos gestores públicos, para exigir-lhes o planejamento das receitas e despesas, vinculadas a um orçamento prévio.



- Por isto, como dito anteriormente, a Administração Pública está vinculada ao “Princípio do Planejamento”. E esse planejamento deverá ser prévio, de um ano para o outro. De cada gasto, centavo por centavo.
- E para planejar os gastos, por óbvio que deverá iniciar com o planejamento das entradas financeiras (arrecadação-receita), mensurando como e quanto irá arrecadar no exercício seguinte.
- Com isso, a espinha dorsal do orçamento público, ou seja, a sustentação principal do planejamento orçamentário é formada pelo binômio, denominado receita-despesa



- Atualmente no Brasil, os 4 (quatro) entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) estão submetidos orçamentariamente ao trio de leis específicas, que vinculam de onde virão e para onde vão as entradas financeiras, e a aplicação dos recursos financeiros públicos.
- E seguindo as regras contábeis, cada ente da federação elabora um desmembramento no orçamento próprio, para a manutenção dos 03 (três) poderes naquela esfera: Executivo, Legislativo e Judiciário.
- Definindo igualmente, o volume da arrecadação e dos gastos, tanto na forma geral quanto na forma específica (individual) a cada tipo.



- São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma deles possui forma própria, mas todos estão entrelaçados, de maneira a completar-se.
- O PPA é o planejamento de 04 (quatro) anos; a LDO e a LOA apontam os rumos sempre para o próximo exercício (por ano).
- A fundamentação jurídica (base legal) para a legislação orçamentária está na Lei 4.320/64 (arts. 2º a 8º e 22 a 33), na Constituição Federal de 1988 (art. 57 e do 165 a 169), na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, art. 4º e 48), no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001, art. 44), na NBCT 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, e na Legislação de cada ente federativo.



- **PPA – Plano Plurianual**

- O próprio nome já indica que se trata de um plano que atravessa o período de um ano: plurianual. É o chamado planejamento em médio prazo. É a primeira das leis orçamentárias, aprovada no primeiro ano do mandato do Executivo, para vigor a partir do segundo ano, por um período de 04 (quatro) anos.
- Ou seja:
- No início do mandato (no 1º exercício), o gestor eleito para a chefia do Poder Executivo (prefeito, nos municípios) está obrigado a cumprir o PPA aprovado no mandato anterior.



- A partir do segundo ano do mandato, o ente passa a cumprir o PPA renovado, até finalizar seu mandato. Mas o próximo gestor dará continuidade naquele mesmo PPA por mais um ano..., e assim sucessivamente.
- As duas principais razões são:
 - a) Planejar por um período maior que um ano, para melhor viabilizar as realizações.
 - b) Evitar que no início de outro mandato, sejam interrompidos projetos e obras planejadas pelo antecessor.



- **E os objetivos do Plano Plurianual são:**
- • Definir a orientação estratégica do governo, metas, prioridades e resultados esperados;
- • Organizar as ações em programas;
- • Estabelecer relação entre os Programas e a orientação estratégica de governo;
- • Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais;
- • Definir responsabilidades para o gerenciamento e monitoramento dos programas – avaliar resultados obtidos;
- • Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e Município;
- • Estimular parcerias público-privadas (fontes de recursos);
- • Dar transparência à aplicação dos recursos e resultados obtidos.



- **LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**

- Por certo que o planejamento orçamentário expresso no PPA, não detalha com minúcias a execução, mas apenas estabelece metas, objetivos e diretrizes.
- É como se na vida particular das famílias, fossem definidas as finanças, resolvendo-se, por exemplo, entre elas, a meta de aplicar parte das entradas em alimentação, nos próximos 04 (quatro) anos. Sem se discriminar em quais e quantos itens, em cada um dos anos



- Resumindo, o PPA serve de vetor para as demais leis orçamentárias (LDO e LOA). Com isso, a próxima na ordem de aprovação é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que ampliará a discussão sobre a aplicabilidade do PPA, distribuindo as metas, objetivos e diretrizes em cada um dos exercícios.
- Exemplo: Se no PPA foi escolhido como meta construir uma escola (nos próximos 04 anos), a LDO de um dos exercícios abrangidos por ele definirá quando deverá ser implementada aquela ação: no 1º, 2º, 3º ou 4º ano.

- Sendo assim, a LDO funciona como um instrumento norteador da elaboração e execução do orçamento (LOA Lei Orçamentária Anual). Ela indica, inclusive, a metodologia que se utilizará na elaboração da proposta orçamentária anual (LOA), apontando para que se observe a satisfação das necessidades públicas e o equilíbrio entre a receita e a despesa.
- Nela, na LDO, deverão estar contidas as Metas e os Riscos Fiscais, com advertências formais sobre situações capazes de afetar as contas públicas, e respectivas providências a serem tomadas.



- Em suma, a LDO compreenderá:
- As metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- Orientações para elaboração da lei orçamentária anual;
- As disposições relativas às despesas do ente público com pessoal e encargos sociais;
- A organização e a estrutura dos orçamentos;
- As disposições sobre as alterações na Legislação Tributária própria;



- As disposições sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- As disposições sobre o critério e forma de limitação de empenhos;
- Deverá estabelecer independentemente de outras disposições legais, condições e exigências específicas para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- As normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos;
- Os demonstrativos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais;
- As disposições gerais.



- **LOA – Lei Orçamentária Anual**

- Por outro lado, a LOA – Lei Orçamentária Anual deverá conter um planejamento detalhado, prevendo a arrecadação e os gastos por itens contábeis, denominados de rubricas. Com isso, abre-se a chamada dotação orçamentária, indicando o registro pormenorizado de cada valor arrecadado e cada despesa realizada, de forma individualizada.



- A Lei Orçamentária Anual verifica as metas previstas no PPA e na LDO, aplicáveis para aquele determinado exercício financeiro, e esmiúça as informações, apontando “de onde vem e para onde vai” os valores financeiros geridos pelo ente público respectivo.
- Voltando aos exemplos práticos comparativos com as despesas pessoais ou familiares, pode-se dizer que o PPA previu gasto de R\$1.000,00 com alimentação; a LDO decidiu gastar R\$300,00 no próximo ano; e a LOA distribuiu esse valor nos itens que se gastaria: R\$50,00 de arroz, R\$50,00 de feijão, R\$20,00 de macarrão, R\$10 de óleo de cozinha, R\$5,00 com sal, dentre outros



- **A LOA divide-se em 3 orçamentos:**

- **a) Orçamento fiscal:** gastos com pessoal, custeio da máquina pública, planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, dentre outros.
- **b) Orçamento de investimentos:** destinado a obras na cidade.
- **c) Orçamento de seguridade social:** abrange a previdência social, a assistência social e a saúde pública.



- **Na elaboração da Lei Orçamentária, é importante observar as seguintes premissas:**
- Orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do governo;
- Acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF;
- Ênfase na análise da finalidade do gasto da Administração Pública, transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação das ações;



- Atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com o intuito de se atingir as metas fiscais fixadas na LDO;
- Elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, permitindo o amplo acesso da sociedade;
- Avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, conferindo racionalidade ao processo;
- Ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício.



GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS -ADMINISTRAÇÃO DE GASTOS

- **GESTÃO FINANCEIRA**

- Os recursos financeiros administrados pelos governos brasileiros nos entes federativos (União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.568 Municípios), são de elevado vulto, passando em 2015 de 4 (quatro) trilhões de reais, conforme balanço de dados do Tesouro Nacional. Resultantes, é claro, das receitas arrecadadas, tanto tributárias quanto não tributárias.
- Em princípio, vale ressaltar que cada ente federativo e cada um dos 3 poderes, possuem autonomia e independência para gerir suas próprias verbas (receitas).



- Obedecendo, por lógico, as regras aplicáveis individualmente tanto para entrada (receita) quanto para a saída (despesa) desses recursos.
- Pode se afirmar que a gestão financeira no setor público brasileiro está fundamentada na Lei da Contabilidade Pública (4.320/64) e na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).
- Num emaranhado de regramentos, a gestão financeira tem seu início com a verificação da existência de dotação orçamentária. Isto é obrigatório para recebimento de recursos e para saída de recursos. Cada centavo que sai do erário (tesouro público: o dinheiro que o governo possui para gastar) precisa estar previsto desde o exercício (do ano civil) anterior, na respectiva lei orçamentária



- Os procedimentos orçamentários, aplicáveis à gestão financeira, possuem a seguinte estrutura: planejamento, controle, transparência e responsabilização (SCARPIN; SLOMSKI, 2005, p.23-39).
- E ainda, perseguirem a eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos (AMARAL, P. F.; MARINO JUNIOR, J.; BONACIM, C. A. G., 2008, p.1-15)
- Segundo a doutrina sobre o tema, a gestão financeira controla e opera o ciclo que vai do orçamento, passa pela contabilidade, chegando à auditoria (fiscalização, prestação de contas...).



- E para organização, registro e controle dos gastos (saídas), a gestão financeira está condicionada a cumprir etapas da despesa, nesses procedimentos abaixo, conforme explicação detalhada no capítulo específico sobre a Contabilidade Pública.
- Fixação;
- Programação;
- Licitação;
- Empenho;
- Liquidação;
- Suprimento;
- Pagamento.



- Para fechar o ciclo geral da gestão financeira no setor público, ela está submetida à prestação de contas aos órgãos competentes do controle externo.
- Seguindo a evolução social humana, sobretudo após a identificação da figura do estado moderno (povo, território, governo e soberania), a exigência de os governantes ou particulares dar satisfação aos contribuintes sobre o uso e aplicação dos recursos públicos (financeiros e de bens) tem crescido mais e mais.



- Já na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada e aceita por muitos povos na era da Revolução Francesa (1789), consta essa exigência: “Art. 15 – A Sociedade tem o Direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.”
- E a Constituição Federal do Brasil de 1988 determina que:
- Art. 70...
- [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.



- Todavia, com o avanço da democracia, a transparência pública atualmente possibilita o acompanhamento da gestão financeira pública pela população, pelos meios modernos e eficientes de comunicação.
- É de se considerar que a Constituição Federal prevê desde 1988 o direito à informação nos órgãos públicos (art.5º, XXXIII) e publicidade como princípio básico da Administração Pública (art. 37, caput).
- Entretanto, apenas com o advento da Lei da Transparência (LC 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), foi de fato que se conseguiu os 2 tipos de transparência pública:
- Ativa (o poder público é obrigado a divulgar); e
- Passiva (o cidadão pode pedir o que for de seu interesse pessoal ou de interesse coletivo).



- Após a verificação de compatibilidade orçamentária, vem o planejamento individualizado da despesa. Esta, tão criticada pela população, haja vista que em muitos momentos a ação do Estado (governo) não coincide com o bom resultado, faltando eficácia e efetividade dos gastos e custos aplicados. Nesse planejamento, entendemos que, além dos instrumentos usuais (pesquisas, estudos, projetos, dentre outros), o sistema de informações de custos possa ser excelente ferramenta para a boa gestão financeira nos órgãos públicos, tratado no item a seguir.



A ADMINISTRAÇÃO DE GASTOS

- Por certo que esse elevado volume financeiro ainda não é o suficiente para cobrir todos os gastos públicos, forçando os gestores a não realizar certos atos, ações, serviços ou obras. Em alguns casos, o exercício financeiro (um ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme indica a Lei 4.320/64, no art. 34) deixa restos a pagar ou déficit, demonstrando a insuficiência de recursos no período, para satisfazer as despesas realizadas.
- Além da Lei da Contabilidade Pública (nº 4.320/64), a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), também pune os responsáveis, em regra, quando ocorrem gastos maiores do que a arrecadação



- No entanto, o controle dos gastos continua sendo um grande desafio para os administradores públicos, por ser o caminho mais apontado, como solução para diversos entraves no país.
- Além da eliminação das irregularidades e desvios de verbas, uma gestão eficiente poderá promover melhores resultados em benefício da população, e ainda possibilitar a redução da carga tributária.
- Por certo que outras atitudes e medidas devem também ser tomadas, como por exemplo, a redução do tamanho do Estado, que assumiu nos últimos tempos muita responsabilidade social e encargos, que por óbvio exigem cada vez mais recursos financeiros para implementação.



- Para se ter uma ideia, a Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) do Governo Federal, estabeleceu 28 funções de governo que devem ser utilizadas para classificar o gasto público.
- 01 – Legislativa;
- 02 – Judiciária;
- 03 – Essencial à Justiça;
- 04 – Administração;
- 05 – Defesa Nacional;
- 06 – Segurança Pública;
- 07 – Relações Exteriores;
- 08 – Assistência Social;
- 09 – Previdência Social;
- 10 – Saúde;
- 11 – Trabalho;



- 
- 12 – Educação;
 - 13 – Cultura;
 - 14 – Direitos da Cidadania;
 - 15 – Urbanismo;
 - 16 – Habitação;
 - 17 – Saneamento;
 - 18 – Gestão Ambiental;
 - 19 – Ciência e Tecnologia;
 - 20 – Agricultura;
 - 21 – Organização Agrária;
 - 22 – Indústria;
 - 23 – Comércio e Serviços;
 - 24 – Comunicações;
 - 25 – Energia;
 - 26 – Transporte;
 - 27 – Desporto e Lazer;
 - 28 – Encargos Especiais.



- Ademais, em cada área desta, ampliam-se rapidamente as demandas por novos atendimentos e cuidados do Estado, em razão da escalada de novidades sociais e globais.
- Como é o caso da educação e saúde, que embora possuam indicações constitucionais para os gastos mínimos de cada ente federativo, exigem mais investimentos, expandindo assustadoramente esses limites, especialmente no âmbito dos Municípios.



- Mas é totalmente cabível, relevante e viável, a luta pela melhoria na administração dos gastos públicos. Inclusive, numa recente inovação na contabilidade pública, está sendo implantada em todas as esferas de governo, a gestão de custos, que é o começo da estrada para a eficiente gerencia dos gastos públicos.
- Apesar de estar prevista desde 1964 na Lei da Contabilidade Pública (art. 85 da Lei nº 4.320/64), até então, a gestão de custos não é realidade na maioria dos órgãos públicos. Porém, pelo que se imagina, em muito breve ela estará integralmente implementada, pois os órgãos de controle da administração pública (interno: dentro do próprio órgão, para controle preventivo; externo: legislativo, tribunais de contas, ministério público e judiciário) estão exigindo implantação e funcionamento.



- A base legal está também na LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que determinou a implantação de um sistema de custos que permita a avaliação de resultados, de desempenhos e o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial (art. 50, § 3º).
- Exigiu ainda, que a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá dispor sobre “[...] normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos” (art. 4, Inciso I, letra “e”).
- E mais recentemente, o CFC - Conselho Federal de Contabilidade editou a Resolução nº 1.366/11, aprovando a NBC – Norma Brasileira de Contabilidade T 16.11 e exigindo a implantação do Sistema de Informações de Custos do Setor Públicos



- Na gestão de custos, o órgão público planeja seus gastos, analisando a mais eficiente e econômica medida para sanar aquela necessidade, uma a uma. Com isso, imagina-se que muito se avançará na gestão de gastos. Mas além dela, outras iniciativas estão sendo implantadas para igualmente aprimorar a aplicação dos recursos públicos.
- O satisfatório funcionamento das instituições de controle interno e externo, verdadeiros vetores de prevenção, eficiente fiscalização e exemplar responsabilização, purifica o desvio do dinheiro público (por falhas ou má-fé), resultando no correto direcionamento do gasto. A participação do povo nos atos de governo são, de idêntica forma, elementar instrumento de otimização dos gastos.



LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL

- Antes da Lei Complementar nº 101/2000, os gestores públicos, conforme descreve Carlos Mauricio C. Figueiredo (2001) apontavam entre as despesas todas as ações que entendiam ser necessárias para depois ajustar a receita com os gastos, desta forma, percorriam o caminho inverso da ordem natural dos fatos. Assim, o orçamento público apresentava desequilíbrio exorbitante confrontando o que era previsto arrecadar com a fixação dos gastos públicos. Os instrumentos utilizados na elaboração do orçamento, antes da LRF, não condiziam com a realidade de fato, eram apenas peças para cumprir exigências legislativas e mera formalidade administrativa



- Com o advento da LRF este cenário sofre alterações bruscas. Esta Lei passa a impor a ação planejada, firmando a real utilidade da elaboração das peças orçamentárias, exigindo a execução e controle a risca do que foi orçado.
- A lei deixa visível em seu texto, a preocupação em fixar limites à execução orçamentária e a controlar o endividamento dos entes.



- Como estrutura (FIGUEIREDO, 2001), a LRF visa o equilíbrio entre Receitas e Despesas, Critérios e Forma de Limitação de Empenho, Controle de Custos e Avaliação dos Resultados dos Programas Financiados com Recursos dos Orçamentos, Condições e Exigências para a Transferência de Recursos a Entidades Públicas, Privadas e a Pessoas Físicas, Forma de Utilização e Montante da Reserva de Contingência, Previsão de Índice de Preços que servirá de Parâmetro para a Atualização Monetária do Principal da Dívida Mobiliária, Condições para Concessão ou Ampliação de Incentivo ou Benefício de Natureza Tributária do qual decorra Renúncia de Receita, Definição de Despesa Irrelevante, Autorização para os Municípios custearem Despesas de Outros Entes e Requisitos para a Inclusão de Novos Projetos nas Leis Orçamentárias ou em Créditos Adicionais e Fixação de Limites para Despesa de Pessoal dos Poderes e Órgãos.



- Entre as imposições citadas acima as que mais afetavam a administração antes da LRF eram o descontrole com o endividamento público, e o aumento continuado dos gastos com pessoal. O primeiro caracterizava-se principalmente pelo não pagamento de empréstimos, e rolamento da dívida por várias gestões. O segundo caracterizava-se pelo aumento contínuo da despesa com pessoal, principalmente em pequenas prefeituras que desprendiam quase na totalidade sua receita para o pagamento de servidores ativos e inativos, sobrando pouco recurso para onerar outros gastos de ações importantes.



- Observa-se o compromisso da LRF em equiparar as despesas que aumentam em progressões geométricas com as receitas cada vez mais escassez.
- Com relação ao Limite com Despesa com Pessoal a Constituição Federal- CF de 1988 no art. 169 trata sobre o assunto, onde diz: “[...] a despesa com pessoa ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A Lei Complementar 101/2000 vem preencher a lacuna deixada pela Constituição Federal regulamentando o art. 169 CF, adotando como parâmetro de controle da Despesa com Pessoal a fixação de percentual sobre a Receita Corrente Líquida.



- O art. 18, § 2º refere a esse parâmetro dizendo que, “[...] a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.” Utilizando o mesmo raciocínio exposto anteriormente com a despesa, à receita corrente líquida e apurada conforme o art. 2, § 3º somando as receitas arrecadadas no mês em estudo e nos onze meses subsequentes, excluindo as duplicidades.



- Utilizando a definição encontrada no art. 2º, § IV da Lei Complementar nº 101/2000 sobre Receita Corrente Líquida diz que é o “[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”. Este artigo deduz às receitas correntes sujeitas a duplicidade, que são: as “transferências intragovernamentais, transferências ao FUNDEF, contribuição de servidores municipais aos institutos de previdência e assistência social, assim como as de compensação financeira entre os institutos”(ANDRADE, 2002, p. 73).



- A LRF estabelece três limites distintos referentes à Despesa com Pessoal, que Luciano Ferraz (2001) descreve da seguinte forma: Limite Máximo oscila de acordo com o ente ou órgão; Limite Prudencial corresponde a 95% do valor do Limite Máximo; e o Limite Pré Prudencial, que corresponde a 90% do Limite Máximo.
- O percentual da Receita Corrente Líquida referente ao Limite Máximo impostos na realização do gasto com pessoal são diferentes entre os entes governamentais. Mas os parâmetros de fixação são os mesmos.



- **UNIÃO** - Conforme o art. 19 da LRF a União não poderá exceder o Limite Máximo de 50% com gastos totais com pessoal. Este limite corresponde a todos os gastos referentes à despesa com pessoal nos três poderes, incluindo o Tribunal de Contas da União – TCU e Ministério Público da União - MPU.
- **ESTADOS** - Análogo a União os Estados também obedecem a limites com gastos com pessoal que o art. 19 da LRF fixa em 60%.
- **MUNICÍPIOS** - Da mesma forma da União e dos Estados os Municípios também atendem a limites, que no caso da Despesa com Pessoal não poderá ultrapassar o valor máximo de 60% da receita corrente líquida estabelecido no art. 19 da LRF.



PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PARA CONTROLAR AS DESPESAS COM PESSOAL

- A Lei Complementar nº 101/2000 traz em seu texto medidas drásticas de controle e impõe uma gama de limites. Dentre eles os que mais trouxeram impactos sobre a administração foram os limites impostos a despesas com pessoal, pois, antes da LRF a folha de pagamento do setor público era inchada. A partir da promulgação da referida lei, os gestores foram obrigados a rever seus conceitos e aprender a conviver com estes limites.



- Com relação ao aumento da despesa com pessoal, o art. 21 da LRF legisla que o acréscimo no gasto com pessoal será nulo caso não respeite as exigências dos artigos 16 e 17 da mesma lei, o inciso XII do art. 37 e § 1º do art. 169 da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. E conclui que também será nulo o ato que incida aumento a despesa com pessoal, expedido nos 180 dias que antecedem o encerramento do mandato do responsável pelo poder ou órgão.



- A LRF é categórica com relação ao cumprimento do limite e deixa claro isso no art. 23, onde diz que, o administrador público quando ultrapassar o limite estabelecido deverá eliminá-lo nos dois quadrimestres seguintes, podendo realizar em duas etapas sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre.
- Isto quer dizer que o gestor público deverá tomar medidas de redução de despesa com pessoal. Que poderá ser desde redução da remuneração dos cargos de confiança que poderá chegar a 20%, extinção de cargo e função ou redução dos valores atribuídos a eles e até o desligamento dos servidores efetivos.



- Com relação à redução da remuneração dos cargos e funções a LRF permite o gestor público agir de duas maneiras. A primeira pode ser feita com a extinção de cargo e funções, desde que, declarado desnecessário a administração pública. E a segunda pela redução dos vencimentos a eles atribuídos. As duas formas atendem a redução da despesa com pessoal. Claro que nas duas hipóteses a administração deverá observar alguns parâmetros impostos pela legislação



- A precaução com a diminuição dos vencimentos atribuídos aos cargos comissionados e funções de confiança deverá respeitar às leis, que conforme explica: “[...] a redução depende de lei que altere o vencimento correspondente ao cargo ou função, podendo, entretanto, conforme normatização interna do poder, órgão ou entidade haver delegação, em lei, para sua definição” (FERRAZ, 2001, p. 209).



- Ferraz, (2001, p.209) comenta ainda, que, o cargo ou função deve estar vago no momento da ação para que não caracterize irredutibilidade dos vencimentos, visto que, a irredutibilidade é garantia constitucional dos servidores. Caso não esteja, o administrador poderá exonerar ou afastar o servidor do cargo ou função e proceder com a medida redutora. Recontratando-o novamente neste novo cenário remunerativo. A ação de recontratar evidência em seu texto da seguinte forma, “[...] retorná-lo, não afigura a providência atentatória ao princípio da irredutibilidade, já que, com o afastamento, ter-se-á dado cabo à relação jurídica anterior” (FERRAZ, 2001, p. 210).



- Nesta mesma linha e raciocínio o art. 23, § 2º da LRF diz que: “[...] é facultada a redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.” O gestor pode diminuir os gastos com pessoal utilizando esta opção. Mas esta ação não tem aplicabilidade aos funcionários públicos estáveis implicando aqui o princípio da irredutibilidade dos vencimentos.



- Conforme o doutrinador relata “[...] deduzir vencimentos dos servidores públicos como consequência de redução de jornada, pois sendo mensal o sistema retributivo do trabalho do servidor público, não há se cogitar de redução de vencimento pela diminuição da jornada.” A única possibilidade de aplicabilidade desta ação aos servidores estáveis é na hipótese do pleno acordo por parte dos envolvidos e em caráter temporário. Já os servidores comissionados podem sofrer esta sanção desde que observados as especificações aos casos anteriores expostos (COSTA apud FERRAZ, 2001, p. 211.)

- Outra medida que poderá ser tomada para reduzir a despesa com pessoal, é a exoneração dos servidores não estáveis. Que consiste na exoneração de servidores que trabalham sem apreciação de concurso público e que ingressaram no serviço público antes de 05/10/2010.
- Os servidores que estão cumprindo estágio probatório estão sujeitos ao desligamento do serviço público, como medida de redução de despesa. Conforme a Lei nº 8.112/90 o período do estágio probatório corresponde a três anos a contar do seu ingresso no serviço público. Caso haja o desligamento deste funcionário o mesmo será indenizado com um salário de remuneração por cada ano de serviço prestado para o ente e seu cargo será extinto, ficando administração impedida de criá-lo no prazo de quatro anos.



- A última alternativa para a redução de despesa com pessoal é a colocação de funcionário público estável, em disponibilidade remunerada. Após proceder todas as alternativas de redução de despesa com pessoal, e os gastos persistirem além dos limites exigidos em lei, esta alternativa poderá ser utilizada, tendo em vista que na prática sua aplicabilidade dificilmente ocorrerá, como explica (FERRAZ, 2001, p. 215), “[...] restando preservado o direito subjetivo dos funcionários estáveis tanto à estabilidade quanto à disponibilidade, salvo se houver concordância expressa destes quanto ao desligamento.” Caso o servidor faça esta escolha ele poderá retornar ao serviço público quando houver vacância dos cargos que continuarão ocupados. Como se exemplifica há caso que poderá ser vantajoso ao servido, principalmente aqueles que possuem pouco tempo de serviço (FERRAZ, 2001)



- Com relação ao desligamento dos servidores efetivos ou estatutários existem várias prerrogativas legais, que os gestores públicos devem ficar atentos quando necessitarem executar esta medida. Pois a Constituição Federal em seu art. 41, § 1º traz o seguinte texto: “[...] o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada e julgada ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.” Como se vê o servidor estável é investido de embasamento legal que garante o seu pleno emprego.



- Sendo assim, os gestores devem se ater como medida de redução de despesa ao desligamento de funcionários comissionados, a diminuição das gratificações e outras formas que a legislação ampare para reduzir a despesa com pessoal. Pois a demissão de servidores estatutários acarreta várias complicações judiciais e ao invés de solucionar um problema estará gerado outro problema.



DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

- O financiamento da saúde e da educação é questão fundamental para o Brasil, tanto que o legislador constitucional assegurou a aplicação mínima das receitas públicas destinadas a essas áreas, prevendo, inclusive, medida intervencionista no caso de não cumprimento dos percentuais estabelecidos na Magna Carta. Vejamos:
- Constituição Federal do Brasil/1988.
- Artigo 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
- III – Não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;



- A população tem o direito de usufruir dos serviços públicos essenciais de maneira satisfatória e eficaz, devendo o Poder Público obrigatoriamente zelar pela sua execução, tal como versam os dispositivos constitucionais.
- Com intuito de proporcionar ao leitor uma intelexção lógica deste trabalho, trataremos separadamente dos principais aspectos que envolvem o custeamento público da saúde e da educação.



- **Do financiamento da Saúde**

- No Brasil, o direito à saúde está garantido na Constituição Federal - art. 196 - e organizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei Orgânica Federal 8.080/90. Desde 2000, o financiamento do SUS tem como marco legal a Emenda Constitucional n. 29, que estabeleceu percentuais de investimentos a serem aplicados no âmbito da saúde.



- Nos termos do artigo 77 do ADCT, a partir do exercício de 2004, os municípios devem aplicar, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b, e § 3º da Constituição Federal em ações e serviços de saúde.
- Uma questão que tem gerado grandes controvérsias é a que diz respeito às despesas que podem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde; no entanto, através da Resolução n. 322, de 08 de maio de 2003 o Conselho Nacional de Saúde estabeleceu diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional n. 29, esclarecendo detalhadamente esse assunto na Quinta, Sexta e Sétima Diretriz, conforme demonstraremos abaixo:



- **Despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde**
- Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional n. 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei n. 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:



- 1– sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;
- 2 – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;
- 3 – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.



DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

- Dentre os direitos constitucionais assegurados a todos, está à educação, dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, constituindo-se no verdadeiro caminho para a inclusão social.
- A Constituição Brasileira, em seu artigo 212, dispõe que a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios - não pode ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) da Receita Líquida de Impostos e Transferências, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).



FUNDAMENTOS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- A Lei Complementar n. 101/2000 representa o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para controle dos orçamentos. Uma das características da Constituição Federal de 88 é dedicar extensa regulação principiológica aos orçamentos, impondo regramento infraconstitucional através de veículo complementar. O artigo 163 da C.F. apresenta os pontos de relevância a serem cuidados pelo diploma inferior, tendo a seguinte dicção: Lei Complementar disporá sobre:



- I. finanças públicas;
- II. dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III. concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV. emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V. fiscalização das instituições financeiras;
- VI. operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII. compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.



- O artigo 164, de rigor, depende de outra lei complementar a ser produzida para regular o sistema financeiro, conforme determina o artigo 192, devendo uma única lei normal tanto o artigo 164, quanto o 192 da C.F., na inteligência da Suprema Corte (ADIN nº. 4/88) 2. E os artigos 165 a 169 cuidam dos 3 orçamentos (plano plurianual, lei de diretrizes e lei orçamentária), assim como das 3 vertentes de lei orçamentária (orçamento fiscal, da Seguridade e dos Estados).



• META FISCAL

- No sistema de governo brasileiro, vários esquemas foram desenvolvidos para organizar tanto a parte política quanto a econômica do país. Visando melhorias em todos os estados, além de uma administração eficiente das partes financeira e política do Brasil, leis foram elaboradas em todas as áreas para trabalhar com a gestão coordenada de nossa sociedade.



- Nas leis complementares elaboradas na política brasileira, uma condiz sobre a arrecadação de tributos e o controle de gastos de estados e municípios brasileiros, se referendo à gestão fiscal de nossas finanças. A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que promove a transparência dos gastos públicos, se envolve nas contas e na contabilidade pública do país, trabalhando a partir de metas fiscais. Com controle de custos, programas de previsão e várias análises constantes de nosso meio financeiro, a lei impõe maior direcionamento aos fins do dinheiro público.



• **SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- Essa lei complementar, de número 101, foi oficializada em quatro de maio de 2000, propondo diferentes focos. Além de cuidar das finanças públicas a partir do trabalho do Poder Executivo, a lei também envolve a prestação de contas dos poderes Legislativo e Judiciário, referindo todos os três à mesma norma. Cuidando da contabilidade pública e da execução do orçamento público, a lei introduz limites de gastos tanto para despesas de exercício quanto para graus de endividamento.



• O PAPEL DAS METAS FISCAIS

- As metas fiscais que são justamente estes limites de gastos, são a forma mais clara para planejamento de receitas e despesas. Sua ação dentro das normas da lei complementar nº 101 voltam-se sobre a gestão fiscal, considerando uma ação transparente, prevenção de riscos fiscais, correção de desvios e põem em risco o equilíbrio de contas públicas, imposição de limites e condições que tangem a seguridade social, entre outros. Suas funções dentro da responsabilidade fiscal objetivam o equilíbrio orçamentário, garantindo maior organização em níveis municipais, estaduais, distritais e até da União.



• OBJETIVOS DA META FISCAL

- A limitação fiscal em como principal objetivo controlar os gastos dos gestores públicos de estados e municípios brasileiros, promovendo a economia de recursos, livre de desperdícios públicos. Em busca do equilíbrio orçamentário e da administração coerente do gasto público, a meta fiscal limita valores apontando a necessidade de uma gestão responsável na receita do país, coordenando o serviço fiscal para dispor de total segurança e estabilidade ao governo brasileiro e ao cidadão, que é fortemente impactado pela estrutura fiscal de seu país.



• RISCOS FISCAIS

- Riscos Fiscais é a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente nas contas públicas. Os Riscos Fiscais são classificados em dois grupos, que são os Riscos Orçamentários e os Riscos da Dívida. Os Riscos Orçamentários referem-se à possibilidade de as receitas e despesas previstas não se realizarem durante a execução do Orçamento.



- **Nos casos de Riscos Orçamentários podemos citar:**
- 1 – Arrecadação de Tributos menor do que a prevista no Orçamento – Frustração na arrecadação, devido a fatos ocorridos posteriormente à elaboração da peça orçamentária e/ou restituição de determinado tributo não previsto constituem exemplos de riscos orça
- 2 – Restituição de tributos a maior que a prevista no Orçamento. mentários relevantes.



- 3 – Nível de Atividade Econômica, Taxa de Inflação e Taxa de Câmbio – São variáveis que também podem vir a influenciar no montante de recursos arrecadados sempre que houver desvios entre as projeções destas variáveis quando da elaboração do orçamento e os valores observados durante a execução orçamentária, assim como os coeficientes que relacionam os parâmetros aos valores estimados. Os Riscos de Dívida referem-se a possíveis ocorrências, externas à administração, que em se efetivando resultarão em aumento do estoque da dívida pública.



- São verificados, principalmente, a partir de dois tipos de eventos.
- Um deles é relacionado com a administração da dívida, ou seja, decorre de fatos como a variação das taxas de juros e de câmbio em títulos vincendos.
- O segundo tipo são os passivos contingentes que representam dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis, tais como resultados dos julgamentos de processos judiciais.

- Por se tratarem de passivos “efetivos” e não de passivos contingentes, os precatórios não se enquadram no conceito de Risco Fiscal, pois, conforme estabelecido pelo art. 100, § 1º da Constituição Federal, “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, Luiz Alverto David. JÚNIOR NUNES, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev e atual . São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROS, Wellington Pacheco. O Município e seus agentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRAZ, Petrônio. O vereador atribuições: direito e deveres. Campinas: Servanda Editora, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 3ª edição, revista e ampliada. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.





GRATIDÃO!

