



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira
Advogado
OAB/MG 147.851
E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTO: CAMINHOS PARA O PLANEJAMENTO E A RESPONSABILIDADE FISCAL



- Evolução Histórica e Estruturação do Estado Contemporâneo;
- Organização dos Poderes e Funcionamento dos Órgãos Públicos;
- Objetivos Fundamentais e Obrigações Constitucionais do Estado;
- Ação Governamental e a Implementação de Políticas Públicas;
- Princípios da Administração e Estrutura Organizacional da Gestão Pública;
- Controle da Administração: Mecanismos Internos e Externos;
- Formas de Prestação de Contas na Administração Pública;
- A Tomada de Contas como Procedimento de Controle e Transparência;
- Responsabilização de Agentes e Instrumentos de Controle Estatal;
- Planejamento e Gestão Fiscal: LDO, PPA e LOA no Contexto Municipal;
- Gestão Orçamentária e Aplicação dos Recursos Públicos;
- Limites Constitucionais da Despesa com Pessoal;
- Técnicas de Acompanhamento e Fiscalização da Despesa de Pessoal;



ORIGENS E ESTRUTURA DO 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.



- A despeito 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 Niccolo 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 vigorosas 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 Públícos, 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

- 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

- **Conceito**
- 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 submisso 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, reissem-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
- Previsão constitucional
- 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.

- Porém, o que mais afronta a cidadania, é a diferença com que é tratado o Contribuinte, em comparação com o Consumidor. Enquanto este negocia valores, escolhe qualidades e é recebido com cortesia e empenho, aquele é submetido ao descaso, à arrogância, à imposição, sem poder esboçar reação, já que não possui o poder de escolher o órgão que melhor lhe atenda, mas fica sujeito às determinações do Estado.
- 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, exerce atividade pública ou de utilidade pública. O ente ou entidade descentralizada age por outorga ou por delegação. Exemplos: convênios, concessões, permissões e autorizações.



PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **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 ação apenas contra 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.

A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

- 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 5.568, 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.
- **Geralmente, são os seguintes órgãos meios:**
 - - Secretaria de Governo.
 - - Secretaria de Administração.
 - - Secretaria de Planejamento.
 - - Secretaria Jurídica.
 - - Secretaria de Finanças.

- **Como órgãos fins (aqueles que realizam as ações):**
 - - Secretaria de Obras.
 - - Secretaria de Urbanismo.
 - - Secretaria de Transportes.
 - - Secretaria de Cultura e Esporte.
 - - Secretaria de Saúde.
 - - Secretaria de Educação.
 - - Secretaria de Meio Ambiente.
 - - Secretaria de Bem Estar Social.

- 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).

CONTROLE

- **Corrupção, desvios e fraudes: Conceitos**
- **Corrupção** é o ato ou efeito de se corromper, oferecer algo para obter vantagem em negociação onde se favorece uma pessoa e se prejudica outra.
- É tirar vantagem do poder atribuído. "Corrupção" vem do latim *corruptus*, que significa "quebrado em pedaços". O verbo "corromper" significa "tornar-se podre".



- **Desvio**, na área pública, significa retirar o caminho normal de alguma coisa. Não alcançar o objetivo por mudança de rota.
- Geralmente, a palavra está ligada às alterações que se promovem na ocupação de cargos ou funções, no uso de bens, na realização de obras, e até no destino que se dá aos recursos financeiros.
- **Fraude** é um esquema ilícito ou de má fé criado para obter ganhos para si ou para terceiros.



CONCEITO E RELEVÂNCIA DO CONTROLE

- O controle é a ferramenta mais eficaz para se evitar as irregularidades e ilegalidades na atuação dos poderes públicos.
- Segundo os mais elaborados estudos e pesquisas, a corrupção pode ser maior ou menor dependendo da proporcionalidade de controle existente.
- Onde tem menor controle tem maior corrupção e assim vice e versa.
- E o controle se faz por três principais vias: orientação, fiscalização e punição.

- No Brasil, o combate à corrupção no meio público vem acontecendo através da implementação de vários tipos de controle sobre as verbas, recursos e patrimônio público.
- Nos últimos anos melhoraram muito os sistemas de Controle Interno e Externo; por iniciativa de cada órgão, ou por exigência do povo (diretamente ou através das mídias).
- O Legislativo, por iniciativa própria ou por pressão popular, tem aprovado inúmeros atos para reforçar a legislação pátria que afeta a corrupção.

- São os exemplos:
 - - Lei das Inelegibilidades: LC 64/1990
 - - Lei da Improbidade Administrativa: 8.429/1992
 - - Lei das Licitações e Contratos: 8.666/1993
 - - Lei dos Partidos Políticos: 9.096/1995
 - - Lei das Eleições: 9.504/1997
 - - Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101/2000
 - - Lei do Pregão: 10.520/2002

- - Lei da Transparência: LC 131/2009
- - Lei da Contratação de Agências de Comunicação: 12.232/2012
- - Lei da “Ficha Limpa” (LC 135/2010)
- - Lei da Informação: 12.527/2011 - Lei Anticorrupção: 12.846/2013
- - Lei 12.846/2013
- - Lei das Estatais: 13.303/2016



- O Judiciário, por sua vez, tem agido por meios de seus instrumentos de aplicação interpretativa das leis, emitindo conceitos de moralização e controle, como o do Nepotismo (Súmula 13 do STF – 2008) e Infidelidade Partidária por troca de sigla (Resolução nº 22.610 do TSE).
- E com o apoio das instituições de apuração a ele ligadas (polícias, ministério público, etc.), tem punido severamente os corruptos, realizando o seu papel sem distinção de cargo ou poder do apenado.



- Segundo informa o órgão denominado de “Transparência Internacional”, em matéria divulgada no mês de dezembro/2018:
- “Neste ano, o Brasil obteve a nota 43, em uma escala que vai de 0 (setor público visto como extremamente corrupto) a 100 (extremamente íntegro), a mesma pontuação obtida em 2012.
- A pontuação do Brasil se situa exatamente na média mundial, de acordo com o estudo, de 43 pontos. Nas Américas como um todo, a média é 45.

- Mais de dois terços dos 175 países que integram o índice obtiveram uma nota inferior a 50. "O Brasil está na metade. Não é um dos piores nem dos melhores. Mas não é um resultado bom para o país, que tem feito inúmeros esforços para ser um líder econômico e político", disse Salas à BBC Brasil.
- "O Brasil quer ser um líder mundial, então tem que mostrar o exemplo. Ele ainda está muito distante dos países desenvolvidos nesse índice", ressalta o diretor da Transparência Internacional.

- Empatados com o Brasil, com a mesma pontuação e lugar no ranking, estão países como a Itália, a Grécia e a Bulgária.
- Para Salas, o escândalo da Petrobras pode ser positivo para o Brasil se forem tomadas "medidas fortes" de combate à corrupção.
- "Se a presidente Dilma Rousseff aproveitar esse momento para fazer mudanças, poderá ser algo positivo", diz ele.
- "Se pessoas poderosas e outros culpados nesse escândalo forem presos, o Brasil poderá projetar uma boa imagem", afirma Salas.

- "Se houver também reforma política e melhorias no sistema de compras públicas, pode ser um momento histórico para o Brasil. Mas se nada mudar, será um exemplo negativo", diz ele.
- A Dinamarca é a primeira colocada no ranking, com 92 pontos, um a mais em relação ao estudo anterior, onde também já havia ficado em primeiro lugar.
- A China e a Turquia estão entre os países que mais perderam posições no ranking deste ano.



- A China, que adotou nos últimos anos medidas de combate à corrupção, como a proibição de dar presentes de alto luxo a funcionários públicos, caiu 20 posições no ranking, passando a ocupar o 100º lugar, com 36 pontos.
- Entre os países dos BRICS, o Brasil está praticamente empatado com a África do Sul (duas posições acima do Brasil no ranking) e bem à frente da China, Índia e Rússia.”
- Assim, vale à pena continuar acreditando na melhora e não cessar a luta pela melhoria dos instrumentos de controle e combate à corrupção.

O ANSEIO DEMOCRÁTICO PELO CONTROLE

- De há muito tempo que a população anseia por melhoria nos sistemas de controle da coisa pública.
- No Brasil, que historicamente conviveu com a corrupção na Administração Pública, a implantação do regime democrático teve como maior objetivo a participação do povo no poder (nas coisas do Estado), diretamente ou através de seus legítimos representantes.
- Com isso, espera-se que o povo faça parte do governo e que tenha conhecimento do que ocorre com os bens e valores públicos enquanto estiverem sob a guarda dos administradores da coisa pública.



- Mas não basta trocar as pessoas no comando do erário:
- É preciso equipar os sistemas de controle, haja vista que não é exatamente a índole pessoal que evita a corrupção e os desvios no meio público, mas, acima de tudo, o controle que se faz sobre a coisa (a ocasião faz o ladrão).
- O controle é exercido de forma irrestrita e ilimitada em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes, sendo classificadas em variados tipos e formas de atuação para atingir os seus objetivos.



- **Essas classificações indicam que:**
 - a) O controle administrativo ou executivo é aquele exercido pela própria Administração sobre seus atos e agentes.
 - b) Controle legislativo ou parlamentar diz respeito ao que o Poder Legislativo imprime sobre atos e agentes do Poder Executivo.
 - c) O controle judiciário é o referente à correção dos atos ilegais de qualquer dos Poderes pelo Judiciário, quando lesivos de direito individual ou do patrimônio público.



- **Quanto à forma, o controle pode ser sintetizado:**
 - De acordo com seu fundamento, pode ser hierárquico ou finalístico.
 - Em razão da localização do órgão que o exercita, pode ser interno ou externo.
 - Em virtude do momento em que é exercido, pode ser prévio ou preventivo ou a priori, concomitante ou sucessivo e subsequente ou corretivo ou a posteriori.
 - Conforme o aspecto controlado, pode ser de legalidade ou de legitimidade e de mérito.

- Outra abordagem do Direito Administrativo é apresentada, segundo a qual o controle da Administração Pública é poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.



- Dentre os pontos comuns observados, é importante registrar as visões sobre os chamados controle externo e controle interno, decorrentes das classificações relativas à localização do órgão que o realiza e quanto à integração do órgão que o executa e à estrutura do órgão objeto de sua execução.



- As atividades do sistema de controle interno são exercidas mediante a utilização de técnicas de fiscalização e auditoria, as quais consistem no conjunto de processos que viabilizam o alcance dos macro objetivos do sistema.
- Fiscalizar consiste na aplicação de um conjunto de procedimentos pontuais que permitam o exame dos atos da administração pública, visando avaliar a execução de políticas públicas, atuando sobre os resultados efetivos dos programas governamentais.



O CONTROLE INTERNO NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

- Com previsão desde 1964 (art. 76, da Lei 4.320/64 - Lei da Contabilidade Pública), foi levado à regras constitucional em 05 de outubro de 1988, na Carta Maior (art. 74), e reforçado pela Lei Complementar 101/2000(LRF, art. 54 e 59), mas só implementado no Paraná a partir de 2008, com a exigência pelo TCE, que assim se manifestou a respeito:
- “O sistema de controle interno é o agente de orientação e integração dos controles administrativos das entidades componentes da estrutura organizacional e de apoio ao controle externo.

- Tem por objetivos principais a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas constantes da LDO e na Lei Orçamentária Anual, assegurar a observância das normas e regulamentos e assim, a legalidade dos atos, avaliando os resultados no que se refere à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração. Sua função inclui a diligência no acompanhar dos procedimentos da administração e na orientação do gestor acerca de eventuais desvios de rota e para evitar riscos iminentes que possam provocar danos ao patrimônio e à gestão.



- Juntamente com a contabilidade, o controle interno deve velar pelo atendimento das agendas de obrigações; pela certeza do cumprimento dos limites legais, seja de pisos de investimentos mínimos, ou tetos para gastos máximos; pela verdade das informações levadas a público em face da LRF e suas determinações de transparência, da Lei da Informação e da própria Lei nº 4.320/64.
- Os resultados satisfatórios e sem sobressaltos especialmente em processo de transição de mandato acentuam que o controle interno desempenhou seu papel com efetividade e compromisso com a Entidade.



- O principal embaraço que se tem percebido no processo de estruturação do controle interno tem ocorrido na montagem da equipe de trabalho, especialmente a não disponibilidade de profissionais com preparo técnico.
- Existem pequenas prefeituras e câmaras municipais onde se verifica até mesmo a simples falta de pessoal sem atributos. "Manual de Final de mandato – 2016.



O CONTROLE EXTERNO

- O controle externo dos órgãos públicos municipais é realizado, direta e formalmente, pelo Tribunal de Contas, que além de exigir a prestação de contas anual, ainda verifica a lisura e regularidade dos atos e ações que envolvam a administração dos bens e recursos públicos.



- A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) indica que, no papel de apoiador do Poder Legislativo Municipal, no controle externo, a Corte Administrativa tem a seguinte competência:
- “Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:
 - ...
 - **II – julgar as contas dos chefes dos órgãos do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e deste Tribunal;**
 - Todavia, por certo que existem outros órgãos que de forma indireta realizam o controle externo do Legislativo Municipal, como o Ministério Público e os Observatórios sociais.

- **Prestações de Contas**
- **Fundamentação e Motivações**
- Seguindo a evolução social humana, sobretudo após a identificação da figura do estado moderno (povo, território, governo), 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.”**
- **“A Prestação de Contas é dever constitucional dos que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos.”**
<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prestacao-de-contas-municipios/214>

- De fato, a Constituição Federal 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.”



- A constituição do Estado reproduz o texto:
- **“Art. 74... Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”**
- Nas Leis Orgânicas Municipais, esse texto é de reprodução obrigatória, pelo princípio da simetria constitucional.
- Assim, devem prestar contas tanto o Prefeito, quanto o Presidente da Câmara de Vereadores e outras pessoas que forem enquadradas nesses dispositivos, consideradas responsáveis pela coisa pública.



- E para maior entrelaçamento dos Poderes constituídos, a prestação de contas possui peculiaridades como, por exemplo, o ajuntamento das contas do Executivo com as do Legislativo, para envio ao órgão de controle externo.
- Essa determinação consta na Lei Complementar 101/2000, apelidada de lei de responsabilidade fiscal (LRF):
- **“Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.”**

TIPOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

- **PCA: Prestação de Contas Anual (contas de governo)**
- Esse tipo, no município, é um processo de comprovação dos atos de governo de todo o exercício financeiro, de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro de cada ano civil.
- O principal fator é a comprovação da correta direção da Administração Direta e Indireta no município.
- No município, são obrigados a prestar contas de governo, o prefeito e o presidente da câmara de vereadores.



- **Deverão eles comprovar:**
 - -execução do orçamento
 - -execução do plano de governo, dos programas e das políticas públicas
 - -demonstração da situação financeira e patrimonial
 - -cumprimento das metas fiscais A PCA deverá conter:
 - -balanços Gerais -leis orçamentárias -relatórios (LRF e outros)
 - -demonstrativos



- O julgamento das contas anuais do prefeito é realizado pelo Poder Legislativo local.
- Para esse tipo de prestação de contas o critério de julgamento é político, apesar da exigência de justificativa técnica; é mais pela conveniência, pela subjetividade.
- O Ato Decisório é um Decreto Legislativo.
- Todavia, a PCA do presidente da Câmara Municipal é julgado pelo Tribunal de Contas, não concedendo ao Legislativo Municipal o mesmo tratamento dado às contas de governo do prefeito.



- **PCTV: Prestação de contas de transferências voluntárias**
- Esse tipo é aquele processo que se exige dos órgãos públicos em razão da entrega/recebimento de recursos públicos a outro ente (público ou privado) que não decorra de determinação constitucional ou legal.
- **Poderá ocorrer em forma de:**
 - - Convênios
 - - Acordos ou Ajustes
 - - Auxílios - Subvenções Sociais
 - - Termo de Parceria
 - - Contrato de Gestão

- O responsável pela prestação de contas é o administrador dos recursos ou bens.
- Por isto, é chamada de **CONTAS DE GESTÃO** (aquele anual é denominada contas de governo).
- **Matéria da PCTV:**
 - -legalidade do processamento das despesas
 - -regularidade dos atos e contratos administrativos
 - -economicidade e destinação dos gastos públicos



- **Conteúdo do processo:**
 - -notas de empenho
 - -ordens de pagamento
 - -comprovantes de despesas
 - -processos licitatórios
 - -contratos e atos administrativos
 - -extratos bancários
 - -folhas de pagamento

- A periodicidade dessa prestação de contas varia, pois poderá ser anual, ou logo após o encerramento do objeto.
- A competência para julgamento dessas contas é do Tribunal de Contas competente, e o critério de julgamento é estritamente técnico, dentro da legalidade e objetivo.
- O Ato decisório geralmente é um acórdão.



TOMADA DE CONTAS

- **ORDINÁRIA**

- Pela previsão do Regimento Interno do TCE-PR (Resolução nº 01/2006), quando o responsável pelo órgão não encaminha a Prestação de Contas Anual (PCA), o Tribunal deverá instaurar a Tomada de Contas Ordinária. “Art. 235. Na hipótese de descumprimento de prazo para a prestação de contas anuais, estaduais e municipais, a unidade administrativa competente comunicará ao Presidente do Tribunal, que determinará a instauração e autuação da Tomada de Contas Ordinária.”



- **ESPECIAL**
- O R.I. do TCE/MG prevê, também, que, em caso de o gestor de um órgão da administração indireta (autarquias, fundações, etc.) ou terceiro setor (instituições não governamentais, sem fins lucrativos e reconhecidas de utilidade pública) não prestar as contas que possui obrigação legal de realizar, o TCE determina que o órgão repassador dos recursos aplique a Tomada de Contas Especial:



- “Art. 233. Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado e Municípios na forma prevista no inciso VI, do art. 1º, da Lei Complementar nº 113/2005, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, o órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária de seu gestor, deverá adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
- § 1º Esgotadas todas as medidas ao alcance da autoridade administrativa e do órgão do controle interno, visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário, a Tomada de Contas Especial será encaminhada ao Tribunal para julgamento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

• EXTRAORDINÁRIA

- Caso o gestor responsável pelo órgão repassador não tome as providências da Tomada de Contas Especial, o Tribunal de Contas então iniciará o processo de Tomada de Contas Extraordinária:
- “Art.233
- ...
- § 2º Na hipótese de omissão do dever de instauração de Tomada de Contas Especial o Tribunal determinará a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.”

- **A Quem Prestar Contas**
- A Constituição Federal de 1988 indica que:
- **“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:**
- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”



- E no artigo 31 da Carta Magna, encontramos a indicação clara sobre a quem apresentar as contas:
- “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

- § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
- § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
- § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

VIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- Na omissão, na ação irregular no órgão, bem como, na falta de prestação de contas, os responsáveis diretos estarão sujeitos a responder em mais de uma via, independentemente uma das outras.
- Obviamente, através de processos que lhes propiciem o direito à defesa e ao contraditório (art. 5º, inciso LV da Constituição Federal), quais sejam:
 - a) administrativa (no órgão prestador das contas)
 - b) penal (judicial)
 - c) civil (judicial)
 - d) político-administrativa (câmara municipal)



- **Penas a que os responsáveis estão sujeitos:**
- **Após o trâmite processual, na respectiva via, podem ser aplicadas as seguintes penas aos responsabilizados:**
- **No Processo Administrativo Junto ao TCE:** Por determinação da Lei Complementar do Estado nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispôs sobre a Lei Orgânica do TCE/MG, as sanções podem ser:
“Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:



- I - multa administrativa;
- II - multa por infração fiscal;
- III - multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV - restituição de valores;
- V - impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI - inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
- VII - proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
- VIII - a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.”

- Contudo, tais sanções envolvem penas a serem aplicadas também aos órgãos envolvidos, como o impedimento de liberação da certidão institucional.
- Concernentemente aos responsáveis, podemos dizer que os resultados negativos de sua conduta dolosa, culposa, ativa ou passiva, sejam:
 - a) multa funcional
 - b) ressarcimento (restituição)
 - c) inelegibilidade (indireta, da LC 64/90)
 - d) declaração de inidoneidade
 - e) impedimento de ocupar cargo comissionado

- Aliás, outro ato do TCE/PR que pode ser considerado uma pena aos responsabilizados, é o lançamento de seus nomes no cadastro dos responsáveis com contas julgadas irregulares.
- Nos inúmeros julgamentos da Corte de Contas paranaense envolvendo as Prestações de Contas e outros temas, não foram poucas as vezes que o TCE aplicou essas penas (ao gestor, ao contador, ao controlador), como pode ser verificado pelo material eletrônico constante do A.V.A. e vinculado a este curso.



- **Em Ação Civil Pública (ou Ação Popular):**
- Quando da incidência de um ato ou omissão do agente público, que cause prejuízos ao erário ou que desobedeça a princípio aplicável à Administração Pública, caracterizando Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), esse estará sujeito às seguintes sanções:
 - a) perda da função pública
 - b) perda dos bens adquiridos ilicitamente
 - c) suspensão dos direitos políticos (inelegibilidade de até 10 anos)
 - d) penas pecuniárias (até cem vezes)
 - e) impedimento de contratar com órgãos públicos
 - f) impedimento de participar de concurso público
 - g) impedimento de receber benefícios públicos
 - h) impedimento de receber incentivos fiscais

- **Em Processo penal:**
 - Como dito anteriormente, é possível existirem processos em várias vias, apurando os mesmos atos ou omissões, em busca de responsabilizações em campos diversos.
 - Uma das vias possíveis de apuração, paralela, concomitante, ou até em sequencia, é a penal.
 - A intenção aqui neste campo é apurar se houve ocorrência de crime.



- Nessa área de apuração, as penas resultantes podem ser:
 - a) penas privativas de direitos
 - b) penas pecuniárias
 - c) penas de prestação de serviços
 - d) penas privativas da liberdade
 - e) liberdade ou benefícios condicionais

- Inclusive, dentre outros, relacionamos abaixo alguns crimes ligados à Prestação de Contas, puníveis pelo Poder Judiciário, relativos à Lei 10.028/00, que inseriu no Código Penal brasileiro a previsão de penas para os crimes contra as finanças públicas:
- a)- Art. 359-B Inscrição de despesas não empenhadas em RP (Detenção de 6m a 2 a).
- b) - Art. 359-C- Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura. (Reclusão de 1 a 4 anos).
- c) - Art. 359-D – Ordenação de despesa não autorizada (Reclusão de 1 a 4 anos).
- d) - Art. 5° - I- deixar de divulgar ou enviar ao PL e ao TC o relatório de gestão fiscal.

- **Em Processo disciplinar (funcional) onde esteja vinculado:**
- Por falta funcional cometida por servidor, o órgão ao qual esteja vinculado poderá abrir processo administrativo disciplinar (PAD) para apurar eventuais responsabilizações.
- O processo administrativo disciplinar – PAD (lato sensu) abrange a sindicância administrativa e o processo administrativo disciplinar (stricto sensu), nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112/90.

- O processo administrativo disciplinar é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração, enquanto que a sindicância é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator.
- Esta é o verdadeiro inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar.
- Numa primeira modalidade a sindicância caracteriza-se como peça preliminar e informativa do processo administrativo disciplinar, ou seja, é meio de apuração prévia.



- A segunda espécie seria a sindicância de caráter processual, pois destina-se a apurar a responsabilidade de servidor identificado, por falta leve, podendo resultar em aplicação de pena – é um processo administrativo disciplinar sumário.
- **A sindicância administrativa poderá resultar em:**
- I – arquivamento do processo, no caso de inexistência de irregularidade ou de impossibilidade de se apurar a autoria;
- II – aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias; ou
- III – instauração de processo administrativo disciplinar.

- O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.
- Após as apurações deve a administração pública chegar à conclusão se cabe ou não instaurar o processo administrativo disciplinar.
- Verificando que o caso concreto exige a aplicação de punição administrativa, que não é compatível com a sindicância, deve proceder à instauração do referido processo, abrindo prazo para defesa do acusado, sob pena de nulidade do processo.

- A instauração de PAD será sempre necessária para a aplicação das seguintes penalidades:
 - a) demissão
 - b) cassação de aposentadoria
 - c) disponibilidade
 - d) destituição de cargo em comissão
 - e) destituição de função comissionada
 - f) suspensão superior a 30 dias (o limite da penalidade de suspensão é de 90 dias).

- Nos demais casos, basta a sindicância para apurar a infração imputada ao servidor e, desde que se lhe assegure contraditório e ampla defesa prévios, aplicar a respectiva sanção – advertência ou suspensão por até 30 dias.
- **As fases do processo administrativo disciplinar de procedimento ordinário são, no sistema federal:**
- a) instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;
- b) inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- c) julgamento (art. 151 da Lei nº 8.112/90).

- **Em Processo disciplinar (profissional), pelo CRC:**
 - Por certo que o Contador, enquanto profissional com regulamentação federal, deve atuar com disciplina, ética e responsabilidade, independentemente de estar vinculado ao poder público ou à iniciativa privada.
 - Segundo previsão do Decreto-Lei nº 9.295/1946, o contador, bem como o técnico em contabilidade, oficialmente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), estarão sujeitos às seguintes penalidades, que podem ser aplicadas independentes de outras consequências em vias distintas:

- “Art. 27. As penalidades ético-disciplinares aplicáveis por infração ao exercício legal da profissão são as seguintes: (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010)
 - a) multa de 1 (uma) a 10 (dez) vezes o valor da anuidade do exercício em curso aos infratores dos arts. 12 e 26 deste Decreto-Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010).
 - b) multa de 1 (uma) a 10 (dez) vezes aos profissionais e de 2 (duas) a 20 (vinte) vezes o valor da anuidade do exercício em curso às empresas ou a quaisquer organizações contábeis, quando se tratar de infração dos arts. 15 e 20 e seus respectivos parágrafos; (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010)
 - c) multa de 1 (uma) a 5 (cinco) vezes o valor da anuidade do exercício em curso aos infratores de dispositivos não mencionados nas alíneas a e b ou para os quais não haja indicação de penalidade especial; (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010)

- d) suspensão do exercício da profissão, pelo período de até 2 (dois) anos, aos profissionais que, dentro do âmbito de sua atuação e no que se referir à parte técnica, forem responsáveis por qualquer falsidade de documentos que assinarem e pelas irregularidades de escrituração praticadas no sentido de fraudar as rendas públicas; (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010)
- e) suspensão do exercício da profissão, pelo prazo de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, ao profissional com comprovada incapacidade técnica no desempenho de suas funções, a critério do Conselho Regional de Contabilidade a que estiver sujeito, facultada, porém, ao interessado a mais ampla defesa; (Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010)

- f) cassação do exercício profissional quando comprovada incapacidade técnica de natureza grave, crime contra a ordem econômica e tributária, produção de falsa prova de qualquer dos requisitos para registro profissional e apropriação indevida de valores de clientes confiados a sua guarda, desde que homologada por 2/3 (dois terços) do Plenário do Tribunal Superior de Ética e Disciplina; (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)
- g) advertência reservada, censura reservada e censura pública nos casos previstos no Código de Ética Profissional dos Contabilistas elaborado e aprovado pelos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade, conforme previsão do art. 10 do Decreto-Lei nº 1.040, de 21 de outubro de 1969. (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010)”

- **No julgamento das contas na Câmara Municipal:**
 - Como dito no início deste material, dos diferentes tipos de prestação de contas, apenas a P.C.A. (prestação de contas anual) do Executivo, está sujeita ao julgamento da Câmara de Vereadores.
 - Sendo assim, quando da análise das respectivas contas prestadas, ou na falta delas, o Poder Legislativo poderá encontrar razões para o afastamento temporário ou a cassação do mandato do prefeito.

- Se isso acontecer, a pena poderá ser aplicada com base no Decreto-Lei 201/67, após o processamento com a concessão da defesa e contraditório.
- Todavia, em outras situações independentes da PCA, o prefeito poderá também ser responsabilizado por infração político-administrativa, num dos casos indicados no art. 4º do Decreto-Lei 201/67, quais sejam:
- **“Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:**
- I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

- II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;
- III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
- IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;
- V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;



- VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;
- VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;
- VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;
- IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;
- X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.”



- Ao final, ainda poderá ocorrer a indicação de prejuízo ao erário, com o envio dos motivos ao Ministério Público, para propositura da ação judicial competente, a fim de buscar o ressarcimento.
- Do resultado das contas desaprovadas, assim como, da cassação do prefeito, acontecerá a incidência obrigatória da inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/90 (art. 1º, I, “c” e “g”)



- **Outras responsabilizações na área cível:**

- De registrar ainda, que, além das penalidades antes abordadas, poderão também ser propostas outras ações no Judiciário, em busca da responsabilização de gestores e servidores públicos, por atos cometidos ou informados nas prestações de contas, em sua omissão, ou ainda por outras irregularidades percebidas, tais como:
 - a) ressarcimento ao erário (imprescritível, segundo o STF)
 - b) indenizatória (dano moral e material)
 - c) regressiva de ressarcimento (se o órgão for penalizado, por exemplo)



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 obrigatorias 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 um 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 viger 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 segurança 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 rationalidade ao processo;
- Ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício.



- Por regra, o projeto de lei da proposta orçamentária é desenvolvido pelo Poder Executivo, no âmbito dos setores de Planejamento e de Finanças, mas com relevante envolvimento dos demais setores de gestão, articulando-se as tarefas por cronogramas e etapas.
- E por obediência aos ditames constitucionais, as leis orçamentárias devem nascer por meio do processo legislativo, por aprovação dos parlamentares.



GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS - ADMINISTRAÇÃO DE GASTOS

- 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 Transparéncia (LC 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), foi de fato que se conseguiu os 2 tipos de transparéncia 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

- 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.
- A despeito 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 e o “[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

- 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.

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 de 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 retributório 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 está 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, está 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 está 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.



REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 5^a Ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CITADINI, Antônio Roque. *O Controle do Tribunal de Contas*. Artigo publicado em <http://www.citadini.com.br/palestras/p980909.htm>, acessado em 16/12
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. 1^a Ed. Distrito Federal: Editora Fórum, 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15^a Ed. São Paulo: Dialética, 2012.





MUITO OBRIGADO!

