



Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"

**MARIA CAROLINA MACHADO DE LIMA**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL(LRF)E SUA APLICAÇÃO NOS  
MUNICÍPIOS:**

**UMA DISCUSSÃO SOBRE O TETO PREVISTO NOS GASTOS COM PESSOAL.**

**ASSIS**

**2018**



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**MARIA CAROLINA MACHADO DE LIMA**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL(LRF)E SUA APLICAÇÃO NOS  
MUNICÍPIOS:**

**UMA DISCUSSÃO SOBRE O TETO PREVISTO NOS GASTOS COM PESSOAL.**

**ASSIS**

**2018**



Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"

# **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL(LRF)E SUA APLICAÇÃO NOS MUNICÍPIOS:**

**UMA DISCUSSÃO SOBRE O TETO PREVISTO NOS GASTOS COM PESSOAL.**

**MARIA CAROLINA MACHADO DE LIMA**

Monografia apresentada ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis - FEMA, como requisito para conclusão do Curso de Graduação em Direito.

Orientando: Maria Carolina Machado de Lima  
Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves

**ASSIS**

**2018**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>CAPÍTULO 1- DIREITO ADMINISTRATIVO</b> .....	8
1.1 BREVE HISTÓRICO .....	8
1.2 DIREITO ADMINISTRATIVO: BASES IDEOLÓGICAS .....	9
1.3 DIREITO ADMINISTRATIVO E INTERESSE PÚBLICO .....	10
1.4 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO .....	11
1.5 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....	12
1.6 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	14
<b>CAPÍTULO 2- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	17
2.1 - SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	17
2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).....	23
2.3 RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO) .....	24
2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO .....	25
2.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS .....	27
2.5.1 Plano Plurianual (PPA) .....	27
2.5.2 Lei de Orçamento Anual .....	29
<b>CAPÍTULO 3 – MUNICÍPIO DE ASSIS</b> .....	31
3.1 PORTAL DE TRANSPARÊNCIA.....	33
3.2 DESPESAS E RECEITAS DA PREFEITURA DE ASSIS .....	34
3.3 DESPESAS E RECEITAS DOS TRÊS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS DO MUNICÍPIO DE ASSIS .....	35
3.4 ESTUDO DAS DESPESAS E RECEITAS DO EXERCÍCIO DE 2016 .....	36
3.5 SUGESTÃO PARA OTIMIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA .....	40
<b>CONCLUSÃO</b> .....	42
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	44

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: Resultado Orçamentário dos anos 2013 e 2014.....	p.34
Tabela 02: Receitas e Despesas dos exercícios de 2015,2016 e 2017 .....	p.35
Tabela 03: Despesas do exercício de 2016 .....	p.37
Tabela 04: Números de Servidores(2016/2017 e 2018).. .....	p.39

## INTRODUÇÃO

O orçamento público, principalmente a parte de gestão, tem sido um assunto bastante discutido atualmente, uma vez que muitos estados e, conseqüentemente seus municípios, passam por um período intenso de crise.

É possível perceber que uma gestão adequada dos recursos financeiros possibilita que haja um crescimento na qualidade de vida da sociedade em geral, portanto, torna-se cada vez mais necessário que exista uma preocupação, tanto por parte dos gestores quanto da população em geral, sobre o fim que é dado ao dinheiro dos cofres públicos.

A gestão pública difere, porém, da gestão privada, uma vez que o administrador público deve estar sempre atento aos ditames da lei pois, ao contrário do que acontece em uma empresa privada, a administração dos bens públicos não visa o lucro, mas sim, uma gestão mais eficiente dos recursos recebidos.

Dessa forma, o conhecimento de Direito Administrativo é condição obrigatória para aqueles que participam, direta ou indiretamente, de qualquer administração pública.

Para que exista um ordenamento jurídico é necessário, porém, que todos os ramos de direito tenham seus princípios, que podem estar descritos na própria Constituição da República (Direitos Constitucionais), ou ainda implícitos no sistema jurídico.

O sistema jurídico-normativo é regido pelos princípios gerais de direito e servem como orientadores para a compreensão, aplicação e integração do direito. De qualquer forma, sejam princípios constitucionais ou gerais de direitos, o que pode-se dizer é que esses princípios fazem parte da ciência jurídica, uma vez que servem como premissa para a interpretação das normas.

Deve-se lembrar ainda que, assim como outra qualquer ciência jurídica, o Direito Administrativo também é regido por determinados princípios, que refletem o sistema político em que a sociedade vive.

Levando-se em conta que muitos municípios passam por uma situação caótica no que se diz respeito aos recursos recebidos, este trabalho se apresenta como uma oportunidade de estudo de como os administradores podem utilizar, de forma mais viável, o dinheiro pertencente ao cofre público, visando um melhor aproveitamento e, conseqüentemente, melhorando o andamento da máquina pública.

Para isso, essa pesquisa se dividirá em quatro capítulos, sendo que o primeiro irá tecer comentários sobre o conceito de Direito Administrativo e a importância do seu conhecimento por todos aqueles que trabalham na administração de bens públicos.

O segundo capítulo trará considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, importante instrumento de controle dos gastos públicos. Esta Lei trouxe muitas mudanças na história política administrativa de nosso país, tendo como foco principal a gestão fiscal. Neste capítulo também serão vistas as Leis de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que é de extrema importância, pois fixa os recursos que serão gastos pelo governo, ou seja, o quanto e onde será aplicado cada centavo arrecadado.

O último capítulo trará, por conseguinte, um breve histórico do município de Assis e de como os recursos estão sendo hoje utilizados. A partir dos conhecimentos adquiridos com os capítulos anteriores será elaborada uma proposta de redução dos gastos orçamentários, visando um melhor aproveitamento recursos recebidos.

# CAPÍTULO 1- DIREITO ADMINISTRATIVO

## 1.1 BREVE HISTÓRICO

O início do Direito Administrativo se deu na França. De acordo com Mello, a Revolução Francesa tomou lugar da Monarquia Absoluta, período no qual a soberania do Estado em relação a seus administradores era total, não havendo nenhum tipo de disposição que regulamentasse isso. Com a nova forma de governar, verificou-se a necessidade de criar um Direito “novo”, uma vez que as normas até então existentes serviam apenas para as relações particulares. (MELLO, 2012, p.39)

A nova forma de organização administrativa que começava a existir no Poder Público advindas com a Revolução Francesa precisavam de novos princípios, que iam muito além das normas já existentes no chamado Direito Comum. A criação desses novos princípios se deu, portanto, a partir desse momento, conforme diz Mello:

Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas, que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes” – porque exorbitavam dos quadros do Direito até então conhecido, o “Direito Comum”. Foi o referido Conselho de Estado – instituído pelo art. 52 da Constituição de 22 de Fevereiro do Ano VIII, isto é, de 15 de dezembro de 1799 – que, com suas decisões, forjou estes princípios e as concepções que se converteram no que se chama “Direito Administrativo”. (MELLO, 2012, p. 39)

A Revolução Francesa trouxe consigo uma nova concepção no que diz respeito à forma em que o Poder era dividido. Segundo Mello, a tripartição do Poder, que afastou o Poder Judiciário do exame dos atos administrativos, aconteceu devido à teoria de que, caso o Poder Judiciário controlasse os Atos do Poder Administrativo, isso poderia prejudicar esse controle. Assim, a divisão dos Poderes acontece com a Lei de 16-24 de Agosto, conforme preconiza Mello, sendo que algumas disposições criadas nessa época ainda fazem parte dos princípios hoje conhecidos:

Havendo o receio de que persistisse agindo de tal modo e perturbasse os rumos da Revolução, já em 1790 – ou seja, um ano depois da Revolução -, com a lei de 16-24 de agosto, foi estabelecido que: “as funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas; os juizes não poderão, sob pena de crime funcional [forfaiture] perturbar seja de que maneira for



as operações dos corpos administrativos, nem citar perante si os administradores em razão de suas funções” (Título III, art. 13). Cinco anos depois, ante violações daquela regra, o decreto de 16 Frutidor do Ano III, isto é, 2 de setembro de 1795, dispunha: “Proibições iterativas são feitas aos Tribunais de conhecerem dos atos da Administração, sejam de que espécie forem”. Estas disposições, diga-se de passagem, até hoje são consideradas vigentes. (MELLO, 2012, p. 40)

Por causa dessas normas, a própria Administração julgava suas contendas com os administrados. Isso aconteceu até o fim da Revolução Francesa e ficou conhecido como o sistema do administrador-juiz. Em 18 Brumário do ano VIII (9 de Novembro de 1799), o general Napoleão Bonaparte assume o poder e acontece algumas mudanças, como a criação do Conselho de Estado. (MELLO, 2012, p. 41)

O Conselho de Estado era de natureza consultiva, ou seja, não tinha poder deliberativo. Funcionava, ainda, como instância recursal dos Conselhos da Prefeitura. Dessa forma, a função do Conselho de Estado apenas propunha uma decisão a ser tomada pelo chefe de estado e ele, caso a acatasse, a homologava. Esse período ficou conhecido como da “justiça retida”, uma vez que o Chefe de Estado poderia alterar o que havia sido decidido pelo Conselho de Estado, o que só foi mudado em 24 de Maio de 1872, quando a homologação pelo Chefe de Estado deixou de existir, mantendo apenas para ele o poder de revisão, num período que ficou conhecido como “justiça delegada”. (MELLO, 2012, p. 41)

Em 13 de Dezembro de 1889, o próprio Conselho de Estado extinguiu o sistema de administração-juiz, a partir do caso “Cadot”, tornando-se o juiz de direito comum em matéria administrativa. (MELLO, 2012, p. 42)

## 1.2 DIREITO ADMINISTRATIVO: BASES IDEOLÓGICAS

De acordo com Mello, o Direito Administrativo é um “conjunto de limitações aos poderes do Estado, muito mais acertadamente, como um conjunto de deveres da Administração em face dos administradores.” (MELLO, 2012, p. 44)

Mas, segundo esse autor, muitos veem o Direito Administrativo como um Direito concebido em favor do Poder. De acordo com Mello, isso acontece porque, em seu surgimento, ele foi visto como um direito excepcional diferente do direito comum, pois

trazia consigo prerrogativas até então inexistentes nas relações entre particulares. (MELLO, 2012, p. 44)

De acordo com Mello, devido à essa particularidade, buscava-se critérios para reconhecer quando uma situação deveria ser estudada pelo Direito Administrativo, ou seja, quando um conflito deixava de ser assunto da Justiça Comum e deveria ser resolvido pelo Conselho de Estado. A ideia de “*puissance public*” (serviço público), que era uma linha de pensamento elaborada por Léon Duguit, era um fator passível de desencadeamento do Direito Administrativo, trazendo a noção de que o Estado tinha poder e autoridade para cobrar dos administrados certas posturas. Segundo Duguit, o Estado seria um conjunto de serviços públicos, ou seja, serviços prestados à coletividade, a fim de que fosse possível a coexistência social. (apud MELLO, 2012, p. 44)

### 1.3 DIREITO ADMINISTRATIVO E INTERESSE PÚBLICO

Segundo Mello, quando se pensa em interesse público há uma tendência em o contrapor ao interesse privado, ou seja, ao invés do interesse individual, fala-se em interesse do todo, do conjunto social, mas, segundo esse autor, somente essa oposição é muito pouco para definir e compreender o que é interesse público. (MELLO, 2012, p. 59)

O autor esclarece que, ao pensar no antagonismo entre interesse de cada um e interesse de todos, cria-se a imagem de que o interesse público existe de forma autônoma, sem levar em consideração o interesse das partes que compõe esse todo, sendo que na verdade, não existe interesse público que discorde do interesse de cada membro da sociedade:

33. Em rigor, o necessário é aclarar-se o que está contido na afirmação de que interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, para precaver-se contra o erro de atribuir-lhe o *status* de algo que existe por si mesmo, *dotado de consistência autônoma*, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. O indispensável, em suma, é prevenir-se contra o erro de, consciente ou inconscientemente, promover uma separação absoluta entre ambos, *ao invés de acentuar, como se deveria, que o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é “função” qualificada dos interesses das partes*, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação. (MELLO, 2012, p. 60)

Assim, é possível dizer que não existe interesse público quando esse está contra o interesse individual das partes que compõem o todo, mas pode, sim, haver um interesse público que seja contrário à um dado interesse individual. Existe, portanto, segundo o autor, *“a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais.”* (MELLO, 2012, p. 60)

Podemos dizer, então, que é de extrema importância a supremacia do interesse público dentro do Direito Administrativo, uma vez que é preciso observar o interesse do todo, do conjunto social, mas, ao se pensar o interesse público como uma extensão dos interesses de cada indivíduo enquanto parte do todo, percebe-se que existe uma limitação na sua aplicação, ou seja, o administrador deve utilizar-se de recursos como da razoabilidade e da proporcionalidade na hora de aplicá-lo.

#### **1.4 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO**

Conforme dito anteriormente, o interesse da coletividade deve estar acima do interesse individual de cada um, mas aqui abre-se uma ressalva, deve existir a supremacia desde que os direitos fundamentais do indivíduo não sejam esquecidos ou extirpados. Assim, o administrador tem, em sua carreira, que lidar com uma grande problemática: buscar garantir a satisfação do coletivo e, ao mesmo tempo, respeitar os direitos individuais de cada um.

Segundo Mello, para que exista a ordem social, é necessário que o interesse público prevaleça sobre os interesses particulares e a administração pública deve ter, em sua conduta, essa prerrogativa:

50. Trata-se de verdadeiro axioma reconhecíveis no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2012, p. 60)

Segundo Mello, o Poder Público tem o poder de gerir os interesses públicos, portanto, ele se encontra em situação de autoridade, de comando. Essa relação é unilateral, conforme diz Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

“A manifestação da vontade do Estado, internamente, se faz, de regra, *de forma unilateral*, tendo em vista o interesse estatal, como expressão do interesse do todo social, em contraposição a outra pessoa por ela atingida ou com ela relacionada. E, mesmo quando as situações jurídicas se formam acaso por acordo entre partes de posição hierárquica diferente, isto é, entre o Estado e outras entidades administrativas menores e os particulares, o regime jurídico a que se sujeitam é *de caráter estatutário*. Portanto, a autonomia da vontade só existe na formação do ato jurídico. Porém, os direitos e deveres relativos à situação jurídica dela resultante, a sua natureza e extensão são regulamentados por ato unilateral do Estado, jamais por disposições criadas pelas partes. Ocorrem, através de processos técnicos de imposição autoritária da sua vontade, nos quais se estabelecem as normas adequadas e se conferem os poderes próprios para atingir o fim estatal que é a realização do bem comum. É a ordem natural do Direito interno, nas relações com outras entidades menores ou com particulares.” (MELLO apud MELLO, 2012, p. 71-72)

Dessa forma, pode-se afirmar que o Administrador deve, em sua conduta, pensar sempre no bem comum, ou seja, a administração exerce função, a função administrativa. O administrador está revestido de poderes que devem ser manejados para atender a coletividade indo, muitas vezes, contra o próprio interesse da pessoa que exerce o poder. Neste ponto, o autor cita os interesses primários e secundários, sendo interesses primários os da coletividade como um todo e secundários os do Estado (uma vez que também Ele é sujeito de direitos). Segundo o autor, não se pode atender direitos secundários quando esses vão contra os direitos primários. (MELLO, 2012, p. 73)

## 1.5 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Outro ponto relevante a ser mencionado é que a administração está, assim como outras funções, subordinadas à lei. De acordo com Meirelles apud Mello:

“A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências ao bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso.” (MEIRELLES apud MELLO, 2012, p. 78)

De acordo com Mello, não existe regime jurídico-administrativo sem o princípio da legalidade, uma vez que é embasado nas leis que o administrador deve tomar suas ações e guiar sua conduta. Ao falar sobre legalidade ele afirma que:

Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei. (MELLO, 2012, p. 103)

De acordo com Mello, o princípio da legalidade inibe a formação de tendências narcisistas por parte de seus administradores, uma vez que tem a soberania popular como pilar, ou seja, o poder emana do povo, sendo o administrador apenas o representante dessa sociedade. O administrador está ali para cumprir a lei em benefício de todos, para o bem comum. (MELLO, 2012, p. 103)

A administração tem, portanto, a seguinte função: conhecer as leis, obedecê-las, colocá-las em prática, cumprí-las. Dessa forma, podemos dizer que o Direito Administrativo está subordinado ao poder legislativo, cujas leis devem ser cumpridas. Os artigos 5º, II, 37, caput, e 84, IV, da Constituição Federal traz em cada um deles o princípio da legalidade em seus inscritos. Como exemplo, podemos citar o artigo 5º, que diz que:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;  
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 5º)

O administrador, portanto, deve respeitar os princípios dessa Constituição Federal agindo de maneira que o direito de cada um, como cidadão, seja respeitado. O artigo 37 da referida Constituição, traz a legalidade como o primeiro princípio a ser seguido pelo administrador público: *“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”*.

Assim, a legalidade torna-se fator primordial em uma administração pública, sendo que o administrador deve, durante sua atividade como gestor, estar sujeito às leis, aplicando-as em favor do bem comum, da sociedade como um todo. Caso haja desvio das leis dentro de sua função, o mesmo deve responder civil ou criminalmente, de acordo com o tipo de crime cometido. Conforme palavras de Hely Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2009, p.89)

Vale ressaltar, porém, que existem situações que o princípio da legalidade pode ficar restrito por um determinado tempo. Segundo Mello, em situações de extrema necessidade, o Presidente da República pode liberar os administradores de agirem conforme o princípio da legalidade, uma vez que é necessária uma atuação urgente em vista de problemas que necessitam uma ação mais imperativa:

Isso sucede em hipóteses nas quais a Constituição faculta ao Presidente da República que adote procedências incomuns e proceda na conformidade delas para enfrentar contingências anômalas, excepcionais, exigentes de atuação sumamente expedita, ou eventos gravíssimos que requerem a atuação particularmente enérgica. (MELLO, 2012, p. 129-139)

Segundo o autor, as situações em que isso pode acontecer são: medidas provisórias (medidas que tem força de lei, mas não são leis), estado de defesa e estado de sítio. (MELLO, 2012, p. 129-139)

## **1.6 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Tendo visto a noção de direito administrativo, suas diretrizes, a diferença entre interesse público e privado e o princípio da legalidade, que deve orientar a atuação dos administradores, veremos, a partir de agora, como se dá a organização administrativa.

Segundo o autor Mello, as atividades administrativas podem ser executadas pelo Estado ou podem ser transferidas a outrem. Quando executadas pelo próprio Estado temos a

administração direta, na qual os encargos são divididos em diferentes unidades, sendo que cada uma representa um determinado assunto. Essas unidades são chamadas de órgãos e os assuntos que representam são chamados de competências. (MELLO, 2012, p. 141-142)

Os órgãos públicos são, portanto, repartições de atribuições nas quais atuam os chamados agentes públicos (ou servidores). Esses agentes devem agir de acordo com o que rege o Estado, dentro dos princípios e legislações existentes. (MELLO, 2012, p. 143-145)

Os órgãos, por sua vez, atuam em cada uma das esferas do governo, assim teremos Ministério, Órgãos Federais, Secretarias Estaduais, Secretarias Municipais, dentre outros. Tem-se ainda a administração indireta que, como o próprio nome diz, não é executada pelo governo, mas por outras estruturas (entidades), às quais ele outorga poderes para tanto. Quando da outorga de poderes, as entidades que irão prestar o serviço não são subordinadas ao Estado, mas existe entre ambas uma relação de controle, diferente da relação de hierarquia existente quando da administração direta. De acordo com Mello:

A palavra “controle” vai aqui usada em sentido estrito, em oposição à hierarquia, e designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados. (MELLO, 2012, p.155)

Diferente dos órgãos da administração direta, essas entidades são personalizadas, ou seja, tem vontade própria. De qualquer maneira, essas entidades tem a capacidade de exercer direitos e contrair obrigações por si próprios.

Dentre essas entidades podemos citar:

- **Autarquias:** De acordo com Mello, *“autarquias são pessoas de Direito Público criadas por lei pelo Estado para auxiliá-lo em suas atividades; (MELLO, 2012, p.156)*
- **Empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas:** De acordo com o autor: *“sociedades de economia mista e empresas públicas são pessoas de Direito Privado e, tanto como as fundações públicas, igualmente criadas pelo Estado, autorizado por lei, para auxiliá-lo em suas atividades.” (MELLO, 2012, p.156)*

Além dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, temos ainda as paraestatais, que não pertence a nenhum dos dois grupos. Como o nome

sugere, são pessoas jurídicas que trabalham paralelamente à Administração, mas sem integração. Essas empresas prestam serviços públicos, sem visar lucros. Deem-se como exemplos, o SESI, SESC, SENAI, SEBRAE.

Temos ainda, dentro da administração pública, as agências reguladoras que tem como função controlar, disciplinar, regular determinadas atividades públicas e privadas. Temos como exemplo a ANATEL e a ANVISA. Essas empresas não tem o poder de criar leis, sendo que suas atividades se dão de forma supletiva. (MELLO, 2012, p.174-189)

Temos, também, as agências executivas, como o INMETRO, que tem uma autonomia maior do que as agências reguladoras. (MELLO, 2012, p.174-189)

Dessa forma, fez-se um pequeno resumo de como se dá a nossa organização administrativa, mas devemos fazer aqui uma ressalva da importância do agente público (ou servidor) para que essa engrenagem funcione de maneira adequada e eficiente, trazendo o maior número de benefícios para a sociedade em geral, afinal de contas, é com o erário público que se paga todas as contas dessa imensa máquina da administração.

Nesse próximo capítulo iremos ver, portanto, como a Lei de Responsabilidade Fiscal se insere nesse panorama tão complexo que é a Administração Pública e quais as vantagens e benesses que a sua criação tem trazido, tanto para aqueles que administram os bens públicos, quanto para aqueles que pagam seus impostos e querem ver tudo isso revertido em saúde, educação, cultura, moradia e outras necessidades que a comunidade tem.



## **CAPÍTULO 2- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no dia 4 de Maio do ano de 2000, sob o número 101, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ou seja, traz para a gestão o planejamento e a transparência das ações dos administradores, podendo prevenir riscos e desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

O diferencial dessa Lei é que ela cobra do poder público o cumprimento de metas de resultados entre despesas e receitas, assim como define limites e condições tanto para despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, dentre outros gastos que uma administração tem para seu funcionamento.

Essa Lei é, portanto, um importante instrumento para auxiliar gestores públicos na administração dos recursos obtidos evitando, assim, o endividamento e conseqüentemente, a diminuição da qualidade de vida da sociedade, reflexo causado por uma má administração.

Um dos pilares dessa Lei é a transparência da gestão, ou seja, a publicação de demonstrativos e relatórios orçamentários, que devem ser apresentados ao contribuinte servindo, assim, como um mecanismo de controle dos gastos públicos.

### **2.1 SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Há muito tempo tem-se percebido que a má administração, por parte de alguns gestores públicos, tem criado sérios problemas para a sociedade, que necessita cada vez mais de investimentos a fim de que tenha uma qualidade de vida melhor.

A grande acumulação de bens, por uma pequena parcela da população em detrimento de uma grande maioria, trouxe efeitos negativos para a sociedade em geral, que tem que conviver com a violência, desemprego, falta de recursos na saúde, educação, dentre outros problemas.

Essa situação de incerteza econômica pela qual o país passou nas últimas décadas e continua passando, em grande parte, deriva da apropriação indevida do tesouro público por aqueles que deveriam representar a sociedade de maneira íntegra e idônea.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surge, então, nesse cenário, como ferramenta de controle dos gastos públicos, a fim de que haja uma melhora significativa da administração pública, com uma prestação de serviços públicos mais eficiente, visando um crescimento econômico e social adequado do país.

É crível a importância dessa Lei, uma vez que ela repercute diretamente sobre a administração, auxiliando no planejamento orçamentário e financeiro, o que reflete num maior controle e gerenciamento dos gastos do dinheiro público sem, no entanto, definir onde o dinheiro será aplicado, ficando a cargo dos administradores utilizar de acordo com a realidade de cada local. De acordo com Toledo e Rossi:

A Lei Complementar nº 101, de 2000, visa fundamentalmente resultados positivos entre receitas e despesas governamentais e, disso resultante, a paulatina redução do nível de endividamento, quer de curto ou longo prazo. Apesar de valorizar o processo de planejamento, a LRF não adentra nas práticas de alocação dos recursos obtidos compulsoriamente da sociedade. Preocupa-se, sobretudo, com os resultados aferidos pela contabilidade, mas não interfere no modo com que empregam os recursos públicos. (TOLEDO E ROSSI, 2005, p. XVIII)

É importante dizer, porém, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, surgida no ano de 2000, foi a concentração de diversas leis que já existiam e determinadas modificações de algumas normas também já existentes, como iremos demonstrar no pequeno histórico abaixo. Nesse histórico, iremos apresentar ainda algumas leis ou normas criadas após a LRF de 2000, que visam sempre um maior controle dos gastos públicos:

- **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**: conhecido como Código de Contabilidade Pública de 1922, foi aprovado pelo Congresso Nacional e trazia procedimentos para a organização do sistema contábil e legalizava ainda alguns aspectos da administração pública que começava a acontecer, uma vez que a urbanização e a industrialização começavam a fazer parte do cenário brasileiro, além da agricultura. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011)

- **Lei 4320 de 1964** – conhecida como Lei do Rito Administrativo foi promulgada em 17 de Março de 1964, em substituição ao Código de Contabilidade Pública. Essa lei instituiu Normas Gerais de Direito Administrativo para elaboração e controle dos

orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011)

- **Constituição da República Federativa do Brasil 1988 (Constituição Federal)** – A CRFB, publicada em 05 de Outubro de 1988, traz um capítulo voltado à administração pública, sendo que os princípios ali dispostos, assim como normas e competências, serviram como base na elaboração da LRF, conforme podemos observar no trecho abaixo, que traz no capítulo II, sob o título Das Finanças Públicas, na seção Normas Gerais, o art.163, regulamentado na LRF, que diz que:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...]. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

- **Lei 8429/92 (Lei da Improbidade Administrativa)** – essa Lei é um marco importante no ordenamento jurídico, uma vez que traz as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso de enriquecimento ilícito durante o exercício de sua função pública, sendo que a improbidade administrativa está presente no art. 73 da LRF, conforme descrito abaixo:

Art. 73 As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8,429, de 2 de junho de 1992, e demais normas da legislação pertinente). (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL apud TOLEDO E ROSSI, p. 376, 2005)

- **Lei 8666/93 (Lei das Licitações)** – A referida Lei estabelece normas gerais sobre as licitações e contratos da Administração Pública, incluindo-se aqui obras, serviços, locações, compras, alienações, publicidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, utilizando-se das prerrogativas da Lei 8666/93, deixa claro que deve haver uma gestão responsável, planejada e transparente por parte dos administradores, devendo toda despesa ser prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conjunto com o Plano Plurianual. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011)

- **Lei 9394/96 (LDB – Lei de Diretrizes da Educação Nacional)** – essa Lei, criada em 20 de Dezembro de 1996, traz as diretrizes e bases para a educação nacional e está incorporada à LRF, na seção V (Das Prestações de Contas), pois é índice obrigatório na prestação de contas, conforme previsto na legislação. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011)

- **Lei 9755/98 (Lei da Transparência)** – De acordo com essa Lei, o Tribunal de Contas se obriga a manter uma *home page* na Internet, para divulgação dos dados e informações, sendo que a LRF traz em seu art. 48 os seguintes dizeres:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL apud TOLEDO E ROSSI, p. 376, 2005)

Lembrando em tempo que, em 2009, houve uma reformulação na redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à transparência da gestão fiscal. A partir dessa nova redação a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem disponibilizar, em tempo real, as informações pormenorizadas com relação aos orçamentos. (LC 131/2009)

- **Emenda Constitucional 29/00 (Gastos com Saúde Pública)** – essa emenda veio definir os percentuais mínimos que podem ser aplicados em serviços de saúde. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011).

A necessidade dessa emenda se deu porque a LRF traz em seu capítulo V (Da Despesa Pública) Art. 15 a não autorização de despesas que possam lesar o patrimônio público:

Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e a 17. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL apud TOLEDO E ROSSI, p. 376, 2005)

Dessa forma, o gestor ou administrador público deve ficar atento com os gastos de sua gestão para não correr riscos de ser punido por má administração do erário público.

- **Lei 11.494/06 (FUNDEB)** – o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação) foi criado após a LRF, com o propósito de proporcionar uma elevação e uma nova distribuição dos investimentos

em educação, limitando os gastos em até 60% dos recursos recebidos. (QUEIRÓS E JÚNIOR, 2011).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, prevê que pode ser aplicado até 54% dos recursos com gastos com pessoal e encargos sociais, conforme descrito no seu artigo 20, quando se refere aos Municípios:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL apud TOLEDO E ROSSI, p. 167-168, 2005)

Após esse breve histórico de leis e emendas que deram origem à LRF, ou ainda, vieram para complementá-la, podemos dizer que, após um período em que a persistência dos déficits públicos e acúmulos de dívidas se tornaram um grande problema para o nosso país, perceber que existe uma preocupação com a administração, com a criação de leis e normas que venham auxiliar os administradores a diminuir os gastos excessivos, buscando um equilíbrio entre arrecadação e gastos, é um alento para o povo brasileiro.

De acordo com Giuberti, a maneira como o sistema governamental está estruturado em nosso país dificulta o controle efetivo do déficit público. De acordo com essa autora, o Governo Federal não consegue controlar os gastos estaduais e municipais, assim o ajuste fiscal fica comprometido quando de uma má administração por parte dos estados e municípios. (GIUBERT, p.3, 2005)

De acordo com ela, a forma descentralizada com que são tomadas as decisões sobre como serão gastos os recursos recebidos torna possível uma tendência a gastos

excessivos, fazendo com que o déficit público se torne uma realidade em muitos locais. (GIUBERT, p.4, 2005)

Pensando dessa forma, uma lei que discipline os gastos públicos, limitando os valores gastos pelos gestores, é vista de maneira muito agradável por todos aqueles que se preocupam com os rumos que as grandes dívidas geradas pelos governos tem tomado, incluindo-se aqui a atual situação crítica da saúde pública, da educação e de outros setores primordiais para o aumento de qualidade de vida da população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, criada no ano de 2000, logo após a assinatura de 25 dos 27 Estados brasileiros de um contrato de renegociação de dívidas, conforme as bases estabelecidas pela Lei 9.496 de 11 de setembro de 1997, foi e continua sendo o maior instrumento para disciplinar os gastos públicos, concorrendo assim para um melhor uso do dinheiro arrecadado.

Dessa maneira, é possível dizer que a LRF, além de impor estratégias para diminuição do déficit do tesouro público, também trabalha no sentido de controlar a inflação e o endividamento.

Uma vez que a LRF visa resultados positivos entre receitas e despesas do governo, ela traz o benefício de menores níveis de endividamento. De acordo com Toledo e Rossi, é um importante instrumento no que diz respeito à administração pública, uma vez que:

Ao impor estratégias de combate ao déficit e à dívida do setor governo, a Lei Complementar nº 101, de 2000, busca, sob a visão econômica hoje predominante, a estabilidade dos preços e dos juros, sendo certo que ela, a LRF, é um meio pelo qual se executa a política fiscal da Nação. Já a sucedânea da Lei nº 4.320 adaptará o cotidiano, o dia a dia, a rotina financeira dos entes federados àqueles propósitos fiscais. Além disso, o governo da União apresentou proposta de emenda constitucional e de lei complementar, ambas regulando o controle interno e externo do erário. Todos esses instrumentos devem harmonizar-se num direito financeiro que, até, então, carecia de conteúdos normatizadores. Essa ausência era tanto mais sentida quanto ao fato de o setor público despender, no Brasil, algo próximo de um terço do PIB – Produto Interno Bruto. (TOLEDO E ROSSI, p.3, 2005)

De acordo com Toledo e Rossi, principalmente os municípios necessitavam de regras que os ajudassem a gerir as contas públicas, uma vez que 93% das Comunas Brasileiras são de pequeno porte, ressentindo assim de uma melhor estruturação técnica para poder administrar e planejar o orçamento, evitando dívidas desnecessárias. (TOLEDO E ROSSI, p XVII- XVIII, 2005)

De acordo com os autores acima citados, existe uma diferença entre déficit e dívida, sendo que o déficit pode tornar-se dívida, uma vez que, às vezes disfarça-se o déficit em receitas irreais, conforme explicação abaixo:

Quando amparado em receita superestimada, fictícia, irreal, o déficit de exercício comparece, sem disfarces, no Balanço Orçamentário; resulta em dívida de curto prazo, os tais Restos a Pagar sem cobertura de caixa. Mascarado sob a forma de uma operação orçamentária de crédito, acarreta dívida de longo prazo, a chamada dívida fundada ou consolidada. (TOLEDO E ROSSI, p.5, 2005)

Os autores explicam que a dificuldade em conseguir empréstimos a longo prazo levam os Municípios a acumularem dívidas de curto prazo, muitas vezes de débitos de exercícios anteriores vencidos e não pagos, por isso a necessidade de uma gestão que conheça o destino de todo o dinheiro público arrecadado.

## **2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte da administração. O governo, quando executa esse projeto, fixa um valor que pretende economizar, traçando regras, vedando ou limitando determinadas despesas dos Poderes; pode, ainda, autorizar aumento de despesas com pessoal, regulamentar transferências a entes públicos e privados, indicar prioridades para financiamentos, dentre outras ações.

A LDO deve ser enviada até o dia 15 de abril de cada ano e sua aprovação deve acontecer até o dia 17 de julho. Quando não ocorre, as férias dos parlamentares é adiada até a data em que houver a aprovação.

Um dos papéis da LDO, portanto, é estabelecer as prioridades para o exercício seguinte, serve ainda para nortear o planejamento.

A LDO deve atender ao artigo 4 da LRF, dispondo, portanto, sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas para controle de custos e avaliação dos resultados dos programas, condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Um dos requisitos, ainda, da LDO é o Anexo de Metas Fiscais, que estabelece metas anuais para receitas e despesas, resultados nominais e primários e montante da dívida pública, tanto para o exercício vigente como para os dois seguintes.

O Anexo de Riscos Fiscais, outra exigência da LDO, avalia os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, trazendo ainda quais medidas devem ser tomadas caso isso aconteça.

Como pode se observar, a LDO é um importantíssimo documento para que a gestão dos recursos humanos se dê com eficácia e eficiência e é uma ferramenta facilitadora da gestão administrativa de bens públicos, pois traça um panorama geral de como e quando devem ser utilizados os recursos recebidos.

## 2.3 RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO)

A transparência, como já dito anteriormente, é um dos pilares dessa Lei, portanto, deve-se seguir alguns critérios para que todo contribuinte possa ter ciência de onde foi gasto o dinheiro arrecadado.

A LRF, nesse sentido, traz em seu artigo 53, a importância do acompanhamento de todos os relatórios que se referem à administração, os chamados RREO, ou seja, Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Segundo a LRF, os municípios com menos de 50 mil habitantes podem emitir seus RREOs a cada seis meses, trinta dias após o término do bimestre.

Esse RREO é formado por sete anexos, sendo eles:

- **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida:** nas quais se calcula os percentuais e limites de gastos com pessoal, despesas previdenciárias, serviços de terceiros, reserva de contingência e dívida consolidada.
- **Demonstrativo de receitas e despesas:** deve ser preparado por todo município que mantém qualquer tipo de previdência funcional.
- **Demonstrativo dos resultados primário e nominal:** esse anexo demonstra o desempenho fiscal durante o exercício. Esse documento serve como base para a projeção de metas firmadas na LDO (se passíveis de serem cumpridas ou não) e, ainda por ele, é possível prever déficits orçamentários que possam colocar em risco a gestão anual.



- **Demonstrativos de Restos a Pagar:** esse anexo demonstra a oscilação temporal desse passivo de curto prazo. O Anexo de Metas Fiscais da LDO deve ser confrontado com esse documento, a fim de verificar se será possível o seu cumprimento.

- **Demonstrativos referentes ao último bimestre do exercício:** esse anexo deve apresentar as projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, além da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes. Deve, ainda, atender o disposto no artigo 167 da Constituição, inciso III.

Se necessário, deve-se apresentar, no final de cada bimestre, justificativas para quando da frustração de receitas, ou seja, arrecadação menor que o esperado, assim como medidas que deverão ser adotadas a fim de que os gastos não sejam superiores ao valor arrecadado e, conseqüentemente, a gestão entre em processo de endividamento.

## 2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público tem sido utilizado pelos governos como forma de organização dos recursos financeiros. É um dos instrumentos mais antigos de gestão da administração pública, mas tem evoluído com o tempo e incorporando novas instrumentalidades.

A Lei 4.320 de 17 de Março de 1964, traz em seu artigo 2º que a Lei do Orçamento deverá discriminar as receitas e despesas feitas pelo governo, a fim de evidenciar a situação em que se encontra o tesouro público, conforme trecho citado abaixo:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (LEI 4320, 17 DE Março de 1964)

Ao ler o trecho citado, percebe-se que, desde há muito tempo, existe a preocupação com a transparência dos gastos do governo. Percebe-se ainda que, este documento, contém as estimativas das receitas que serão recebidas no ano seguinte e as previsões de despesas do governo.

Atualmente, orçamento tem sido visto sob a ótica do planejamento, ou seja, esse documento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar em um determinado período, passando de um simples documento financeiro para um instrumento de operacionalização das ações do governo, sendo que os planos e diretrizes formuladas pela equipe do governo devem caminhar juntamente com o orçamento.

O planejamento, portanto, inclui a projeção, verificação das condições e a organização das ações para atingir um objetivo preestabelecido, dentro de um determinado prazo. Alguns princípios orçamentários devem ser vistos, porém, para execução do orçamento.

Dentre eles:

- Princípio da unidade: previsto no Art. 2 da Lei 4.320/64, o orçamento deve ser uno, ou seja, um único orçamento para cada unidade governamental;
- Princípio da anuidade: também previsto na Lei 4.320/64, o orçamento deve ter a validade de um ano civil. Giacomoni diz que “*o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano*”, ou seja, sua vigência limita-se ao período de 12 meses, geralmente iniciando no dia 1º de Janeiro e finalizando no dia 31 de Dezembro. (GIACOMONI, p. 67, 2007)
- Princípio da exclusividade: o artigo 165 (§ 8) da Constituição Federal traz esse princípio como forma de coibir que a Lei de Orçamento seja utilizada para aprovação de materiais estranhos à previsão de receitas e fixação e despesas.
- Princípio do equilíbrio: o artigo 48 da Lei 4.320/64 preconiza que deve existir um equilíbrio entre a receita recebida e a despesa realizada evitando, assim, o déficit público.
- Princípio da especificação ou especialização: o artigo 5 da Constituição Federal diz que as receitas e despesas devem aparecer discriminadas no orçamento podendo, assim, ser possível verificar a origem dos recursos e sua aplicação.
- Princípio da publicidade: o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (§ 1º) diz que devem ser publicados os atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão público a fim de educar, informar ou orientar a sociedade.

Esses são alguns princípios que devem ser seguidos pela administração pública para elaboração do orçamento, documento tão importante para a gestão governamental. Segundo Ávila, a elaboração do orçamento é o primeiro passo para que os governantes consigam atender os anseios da população, investindo o erário público em serviços e obras que realmente sejam importantes. Para este autor, orçamento:

[...] é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública (ÁVILA, 2003, p.07).

As atividades governamentais devem ser pautadas no atendimento das necessidades sociais básicas (educação, saúde, moradia, lazer, etc.), sendo que os recursos que devem ser despendidos para esse fim (pagamento de pessoal, contratação de serviços, investimento em infraestrutura, dentre outros) são advindos dos impostos pagos pela população. Assim, é mister dizer que o seu emprego deve ser feito de maneira consciente e equilibrada, para atender o maior número de pessoas, e a elaboração bem feita do orçamento é instrumento importante para que isso aconteça.

## **2.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**

Segundo Ávila, o orçamento público está classificado, no Brasil, em três leis distintas, no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, conforme abaixo:

Título VI – Da Tributação e do Orçamento – Capítulo II – Das Finanças Públicas – Seção II – Dos Orçamentos - Art. 165. Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

### **2.5.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)**

O Plano Plurianual de um município é um importante instrumento de planejamento estratégico que abrange os quatro anos de mandato, o qual contém as ações que o governo pretende tomar em todas as áreas às quais compete sua gestão.

De acordo com Vainer et al, o PPA é de extrema importância e dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO- já comentada anteriormente) e a Lei de Orçamento Anual. Nas palavras desses autores:

O plano Plurianual define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. À exceção das despesas com o serviço da dívida (amortização e encargos), todas as demais serão planejadas através das ações que integrarão os Programas do PPA. (VAINER et al, 2001)

É necessário, porém, uma articulação entre os três documentos (PPA-LDO-LOA), uma vez que a execução das ações governamentais está condicionada àquilo que foi planejado e que está explícito nesses três instrumentos. É possível observar, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz, em seus artigos 16 e 17, menção ao fato de que todas as ações governamentais devem atender ao disposto no Plano Plurianual e LOA, assim como na LDO. Conforme trecho a seguir:

**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I** - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II** - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

**§ 1º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

- I** - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
- II** - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

**§ 2º** A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

**§ 3º** Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

**§ 4º** As normas do caput constituem condição prévia para:

- I** - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II** - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (LRF, Lei 101/00)

De acordo com Vainer et al (2001), alguns princípios devem ser vistos na criação do PPA, com o intuito de que esse documento seja realmente útil no processo administrativo do erário público:

- Definir com clareza os objetivos, as prioridades e os resultados esperados na administração;
- Criar programas para organizar as ações, resultando em serviços ou bens que realmente atendam as necessidades sociais;
- Estabelecer relação entre as ações criadas e a orientação estratégica do governo;
- Possibilitar que sejam recebidos os recursos necessários para que as diretrizes e metas do plano sejam executadas;
- Definir responsabilidades e permitir a avaliação do desempenho dos programas;
- Estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de recursos para execução dos programas;
- Deixar transparecer as ações do governo a fim de que a sociedade saiba como está sendo aplicado o erário público.

É importante ressaltar que o PPA deve ser coerente com a arrecadação do município, criando metas, diretrizes e objetivos que estejam dentro das possibilidades financeiras e organizacionais de cada localidade. Outro fator importante é o acompanhamento das ações e programas criados a fim de que se possa intervir imediatamente quando algum problema acontece, criando soluções e buscando alternativas para cumprimento do plano.

## **2.5.2 LEI DE ORÇAMENTO ANUAL**

A LOA, ou Lei de Orçamento Anual, é o documento que programa as ações a serem executadas pelo governo para que as diretrizes e metas planejadas no PPA (Plano Pluri Anual) possam ser objetivadas.

Esse documento traz uma estimativa do que o governo espera arrecadar durante o ano e, com base nesses dados, fixa as despesas, ou seja, como e em que esse dinheiro será aplicado.

A lei orçamentária anual (LOA), constitui-se de três orçamentos, conforme abaixo:

- Orçamento fiscal: o orçamento fiscal é o principal documento dentre os três orçamentos que fazem parte da LOA. De acordo com o site da Câmara dos Deputados, orçamento fiscal é:

Plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implementadas as políticas fiscais estabelecidas. Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) e refere-se ao orçamento do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e administração indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. (Câmara dos Deputados, Glossário)

- Orçamento da Seguridade Social: esse orçamento traz, detalhadamente, os montantes de receitas vinculadas aos gastos da seguridade do social. Esse orçamento abrange todas as entidades, fundos, fundações de administração direta e indireta, que são instituídos e mantidos pelo poder público. (Câmara dos Deputados, Glossário)
- Orçamento de Investimento das empresas: esse orçamento traz os investimentos realizados pelas empresas do Poder Público que detenham a maioria do capital social com direito a voto. (Câmara dos Deputados, Glossário)

Após esse breve relato sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a explanação sobre alguns documentos que devem ser conhecidos e utilizados pelos administradores em sua gestão, iremos apresentar, no próximo capítulo, alguns dados do Município de Assis, verificando como está sendo gasto o erário público e se isso está sendo feito de acordo com o que apregoa a LRF.

## CAPÍTULO 3 – MUNICÍPIO DE ASSIS

O Município de Assis está localizado no interior do Estado de São Paulo e, de acordo com o último censo do IBGE realizado no ano de 2010, contava com 95.156 habitantes, com estimativa de atingir o número de 102.924 habitantes até o ano de 2017.

O município se estende por 460,3Km<sup>2</sup>, tendo uma densidade demográfica de 206,7 habitantes por Km<sup>2</sup>, tendo como vizinhos as cidades de Cândido Mota, Platina e Tarumã.

Com relação ao trabalho e ocupação dos seus habitantes, o site do IBGE traz as seguintes informações:

Em 2015, o salário médio mensal era de 2.5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 202 de 645 e 197 de 645, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 580 de 5570 e 690 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29.7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 426 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 4732 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, acesso em 18/04/2018)

Com relação à educação no município, o site do IBGE traz as seguintes informações:

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 6.5 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 5.1. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 170 de 645. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 171 de 645. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 98.9 em 2010. Isso posicionava o município na posição 120 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 718 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, acesso em 18/04/2018)

O IBGE traz ainda as seguintes informações sobre a saúde no município de Assis:

A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 10.5 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0.6 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 329 de 645 e 233 de 645, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 3145 de 5570 e 3103 de 5570, respectivamente. (IBGE, acesso em 18/04/2018)

O IBGE traz ainda os seguintes dados sobre os domicílios do município no que se refere ao esgotamento sanitário:

Apresenta 98% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 95.7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 21% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 60 de 645, 297 de 645 e 351 de 645, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 67 de 5570, 797 de 5570 e 1782 de 5570, respectivamente. (IBGE, acesso em 18/04/2018)

A prefeitura do município de Assis se divide em 11 secretarias, sendo elas:

**Secretária da Educação:** cujo objetivo é planejar, desenvolver, controlar e avaliar as atividades educacionais (esportivas, recreação, alimentação) exercidas pela administração municipal, assim como a organização, orientação, pesquisa e supervisão do ensino municipal.

**Secretária da Saúde:** responsável pela política de saúde municipal, com a responsabilidade de promover, preservar e recuperar a saúde da população, além de monitorar medidas que visem o bom andamento da política sanitária do município.

**Secretária da Assistência Social:** trabalha com o objetivo de promover políticas sociais que visam a promoção da dignidade humana, possibilitando que as pessoas alcancem padrões econômicos sociais aceitáveis para sua sobrevivência.

**Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente:** trabalha no desenvolvimento de programas que controlem os danos causados ao meio ambiente, assim como na sua recuperação; responsável por captação de recursos para desenvolvimento de projetos e programas ambientais e faz, também, o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

**Secretaria do Planejamento, obras e serviços:** tem como competência a elaboração, atualização e controle do plano-diretor e dos planos de ação do governo do município. Responsável pelas obras públicas, projetos, licenciamentos, fiscalizações de obras, promover serviços de trânsito municipal, de vias públicas, limpeza, iluminação, dentre outras atividades.

**Secretaria de desenvolvimento econômico:** responsável pelo desenvolvimento industrial, comercial, de serviços e turismo, além de desenvolvimentos de programas de assistência às empresas.

**Secretaria de esportes:** tem como principal objetivo difundir a prática esportiva no município.



**Secretaria da Cultura:** tem como principal objetivo promover a cultura no município.

**Secretaria Municipal de Governo e Administração:** exerce as atividades ligadas à administração geral da prefeitura e compreende os seguintes departamentos: de administração, imprensa e divulgação, recursos humanos, comunicação interna, informática, serviços sob concessão e controle interno.

**Secretaria de negócios jurídicos:** exerce as atividades de consultoria jurídica e divide-se em departamento administrativo, departamento jurídico e departamento de execuções fiscais.

**Secretaria da Fazenda:** tem por finalidade todas as atividades referentes à política tributária, orçamentária, patrimonial e econômico-financeira da administração direta. Está subdividida nos seguintes departamentos: administrativo, licitação, orçamento e contabilidade, finanças, tributação, material e patrimônio e departamento técnico cadastral.

### 3.1 PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

A prefeitura de Assis conta com um portal na internet, no qual pode-se acessar todos os dados referentes às despesas e receitas e demais documentos que são importantes para saber como o governo tem aplicado o dinheiro arrecadado.

Esse portal traz alguns pontos interessantes, por exemplo, é possível pedir troca de lâmpadas da iluminação pública, limpeza de terrenos baldios, assim como varrição e limpeza de ruas, praças e outros locais públicos. É uma maneira de a população poder participar mais ativamente das ações do governo.

Um outro serviço importante encontrado no site é o e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), no qual o cidadão pode pedir documentos ou dados públicos. Dessa forma, é possível que documentos que não estejam disponíveis e sejam de interesse público possam ser disponibilizados para os cidadãos que dele tenham necessidade.

Esse portal de transparência da Prefeitura de Assis vem atender à Lei 12.527/2011, que regula o acesso à informação: Segundo o Artigo 6º da referida Lei, cabe aos órgãos e entidades públicas que assegurem que as informações cheguem até à sociedade de maneira segura e confiável:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (Lei 12.527/2011)

Dessa forma, ao assegurar que as informações cheguem até o cidadão, o Governo dá a ele a oportunidade de participar mais efetivamente do processo de governo.

### 3.2 DESPESAS E RECEITAS DA PREFEITURA DE ASSIS

A prefeitura de Assis disponibiliza ainda, no Portal de Transparência, todos os gastos efetuados pela prefeitura, assim como as receitas. Dessa forma, é possível para o munícipe comparar se o que está sendo arrecadado é o suficiente para arcar com as despesas ou se existe um déficit nas contas públicas.

Em pesquisa efetuada no Portal no dia 12/07/2018, foi possível perceber que os últimos exercícios cujas prestações de contas estão disponíveis (Resultado Orçamentário) são os exercícios do ano de 2014 e 2013, no qual temos o seguinte resultado:

Tabela 01: Resultado Orçamentário dos anos 2013 e 2014

<b>Exercício</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Receita arrecadada	175.201.071,33	199.230.146,15
Despesa realizada	156.365.000,86	189.365.000,86
Resultado Orçamentário (-) Déficit/ superávit	18.836.070,47	9.267.413,67
(-) Déficit/ superávit (%)	10,75	4,65
Receita Corrente Líquida - RCL	190.554.392,66	211.323.660,43
Resultado Orçamentário / RCL (%)	9,88	4,39

Fonte: Portal de Transparência de Assis, acesso em 12/07/2018

Pela referida pesquisa pode-se observar o seguinte: que os dados demoram bastante para serem atualizados, uma vez que já se encontra no exercício de 2018 e somente consegue-se acessar o Resultado Orçamentário de 4 anos atrás (2014). Dessa forma, existe um grave problema no que se refere ao tempo de emissão dos dados.

Podemos observar ainda que, no que se refere aos anos apresentados, o resultado obtido foi satisfatório, uma vez que em ambos os casos, as despesas realizadas foram menores que as receitas, sendo que o RCL foi positivo nos dois exercícios.

### **3.3 DESPESAS E RECEITAS DOS TRÊS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS DO MUNICÍPIO DE ASSIS**

O portal ainda nos oferece alguns dados como a Receita Total Anual e Despesa Total Anual, podendo ser pesquisados desde o ano de 2008, atendendo a uma reformulação da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorrida no ano de 2009, a qual dizia que os dados sobre receitas e despesas deveriam ser disponibilizados em tempo real pelos Municípios, Estados e União.

Assim, o Portal de Transparência traz as Receitas de 2008 até 2017 e uma estimativa das arrecadações que devem ocorrer no exercício de 2018. O mesmo acontece com as Despesas.

Para melhor entendimento de como anda a situação financeira do município de Assis, apresenta-se agora as receitas e despesas nos anos de 2015, 2016 e 2017, que servirão como base para verificação de como os recursos obtidos tem sido aplicados, visando o cumprimento do que diz as legislações vigentes e uma maior eficiência da máquina administrativa.

Tabela 02: Receitas e Despesas dos exercícios de 2015, 2016 e 2017

Exercício	2015	2016	2017
Receita total anual	261.103.225,84	293.243.491,48	334.713.025,75
Valor empenhado	249.264.258,54	262.012.501,36	289.624.560,46

Valor liquidado	240.101.054,82	257.644.363,76	286.622.988,40
Valor pago	191.281.371,39	244.147.737,42	282.207.943,97
Resultado Orçamentário (-) Déficit/ superávit	69.821.854,45	49.095.754,06	52.505.081,78

Fonte: Próprio Autor. Adaptado do Portal de Transparência, acesso em 12/07/2018

De acordo com os dados obtidos, pode-se perceber que a saúde orçamentária do Município de Assis não apresenta problemas, uma vez que as receitas tem sido maiores que as despesas nos três últimos exercícios. Lembrando que a diferença encontrada refere-se ao valor arrecadado das Receitas menos o Valor Pago, obtendo-se assim o Superávit, conforme mostra tabela acima.

Para melhor entendimento dos dados apresentados, deve-se esclarecer que Valor Empenhado é o valor que o órgão público reserva para efetuar um pagamento planejado. Valor liquidado é o segundo estágio da despesa orçamentária, ou seja, após receber o objeto de empenho (material, serviço, obra, etc.) faz-se o processo de liquidação, no qual se verifica se o credor tem o direito de recebimento (verificação de títulos e documentos comprobatórios).

Valor pago é o valor que se efetivamente foi retirado do órgão público, através de emissão de cheque ou transferência bancária em favor do credor, para quitar o serviço, obra ou material recebido.

### **3.4 ESTUDO DAS DESPESAS E RECEITAS DO EXERCÍCIO DE 2016**

Ao pesquisar as Despesas e Receitas dos três últimos exercícios, percebeu-se que, apesar de encontrar os dados sobre as despesas totais do ano de 2017, não foram encontradas as despesas por Função e Subfunção, uma vez que as mesmas não se encontram disponíveis ainda para consulta no Portal de Transparência.

Como o presente trabalho pretendia verificar como e onde foram utilizados os recursos do tesouro público, utilizou-se, então, o exercício do ano de 2016 como base para análise dos gastos da prefeitura, sendo que foi criada uma tabela na qual estão os valores utilizados por cada Função ou Subfunção, tendo sido utilizado o Portal de Transparência como fonte para busca das informações:

Tabela 03: Despesas do exercício de 2016

Função ou Subfunção	Valor empenhado (R\$)	Porcentagem da Receita (%)
Legislativo	1.165.887,00	0,39
Administração	33.274.883,00	11,34
Assistência Social	6.417.203,81	2,18
Previdência Social	20.062.541,00	6,84
Saúde	74.406.621,50	25,37
Educação	86.240.738,70	29,40
Cultura	2.359.244,80	0,80
Urbanismo	15.285.491,00	5,21
Gestão Ambiental	11.095.513,00	3,78
Comércio e Serviços	949.226,70	0,32
Transporte	1.502.586,00	0,51
Desporto e Lazer	2.538.222,80	0,86
Encargos Especiais	6.714.345,30	2,28
<b>Total</b>	<b>262.012.504,61</b>	<b>89,26</b>

Fonte: Próprio autor com base em dados do Portal de Transparência acesso em 12/07/2018

Primeiramente, notamos que os valores apresentados pelas tabelas 2 e 3 com relação ao valor empenhado no exercício de 2016 estão divergentes. Na tabela 2, o valor empenhado é de R\$ 262.012.504,61 e na tabela 3 o valor é de R\$ 262.012.501,36, o que dá uma diferença de R\$ 3,25. Apesar de ser uma diferença ínfima, é necessário que os responsáveis por gerar as informações que serão disponibilizadas tenham um cuidado maior ao apresentarem os valores, pois isso dá margem à inúmeros questionamentos.

Os valores de porcentagem foram calculados levando em consideração o valor empenhado pela função ou subfunção com relação à receita total anual. Por exemplo, o Legislativo teve um valor empenhado de R\$ 1.165.887,00, esse valor refere-se à 0,39% da receita total anual que é de R\$ 293.243.491,48. Ao fazer a soma de todas as porcentagens da tabela 3, obteve-se o valor de 89,26%, somando-se, então, com a porcentagem do resultado (valor total anual – valor pago) do exercício de 2016, obteve-se o resultado de 106%. Mais uma vez percebe-se que existe uma divergência com

relação a alguns dados, uma vez que o valor deveria ser de 100%. Fica um alerta, nesse momento, para os valores que estão sendo disponibilizados no Portal de Transparência, ou ainda, a sugestão para que tenham, nesse Portal, explicações de como os valores ali citados foram gerados, dando aos usuários do sistema maior confiabilidade em relação à administração.

De qualquer forma, percebe-se, pela tabela acima, que o município de Assis reserva uma maior parte dos seus recursos para as áreas de Saúde e Educação, segmentos prioritários em uma sociedade, uma vez que a educação serve como base para formação de cidadãos conscientes e capazes de se perceberem como sujeitos. A saúde também é primordial, pois somente seres saudáveis são capazes de construir sua própria trajetória, trabalhar e se promover humanamente.

Dessa maneira, é possível ver que a cidade de Assis tem seguido a Legislação, pois conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, os municípios devem utilizar no mínimo 25% de seus recursos para o setor da Educação:

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**§ 1º** A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

**§ 2º** Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O município também atende ao artigo 7 da Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012, a qual estabelece um valor mínimo para ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, conforme trecho abaixo:

**Art. 7º** Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.(LEI 141/2012)

Outro dado que devemos nos atentar é que, de acordo com o Portal de Transparência, foram gastos com folha de pagamento dos colaboradores da Educação o valor de R\$

37.329.004,59 no exercício de 2016, o que representa 11,15% da receita do município (R\$ 334.713.025,75).

A Secretaria da Educação, no exercício de 2016, contava com o número de 1.298 (um mil duzentos e noventa e oito) servidores. Número esse que sobe para 1.483 (um mil quatrocentos e oitenta e três) no ano de 2017 e atualmente (ano 2018) é de 1.462 (um mil quatrocentos e sessenta e dois) servidores. Percebe-se, portanto, que houve um acréscimo no número de contratações nos dois últimos exercícios bastante significativo, pois houve um aumento de 14,25% no ano de 2017 em relação ao ano de 2016 e 12,63% no ano de 2018 em relação ao ano de 2016.

Levando em consideração que no exercício de 2016 a receita do município foi de R\$ 293.243.491,48 e que no ano de 2017, a receita anual foi de R\$ 334.713.025,75, observa-se que o percentual de aumento na arrecadação foi de 14,14%, enquanto que os gastos com folha de pessoal na área da educação, por exemplo, foi de 14,25%. Pode-se dizer, dessa maneira, que deve existir um cuidado com a contratação de pessoal, visando não ultrapassar os limites impostos pelas legislações.

Utilizando como exemplo o exercício de 2016, o total de servidores do município era de 2.745, sendo que desse total 1.298 pertenciam à área da Educação, ou seja, 47,28%. Assim, é possível dizer que deve existir, por parte da gestão administrativa, um cuidado extremo com a contratação de servidores para evitar que haja uma oneração da máquina pública, lembrando que a LRF traz em seu artigo 20, a instrução de que o município pode utilizar com despesa de pessoal até 54% da sua receita.

Na área da saúde, por exemplo, temos em 2016 o número de 725 servidores, no ano de 2017, temos 704 e em 2018 o município conta com 653 servidores nessa área. Esse setor, ao contrário do que aconteceu com o setor da Educação, teve uma queda em 2017 de 2,9% nas contratações com relação ao ano de 2016. Ao comparar as contratações de 2018 com o exercício de 2016, a queda foi ainda maior, de 9,93%. Isso demonstra que o município tem buscado, de alguma forma, não onerar a folha de pagamento do município, atendendo as legislações vigentes.

Com relação ao número geral de servidores, então, temos a seguinte tabela:

Tabela 04: Números de Servidores (2016/2017 e 2018)

<b>Exercício</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Número de servidores (total)	2745	2909	2681

Educação	1.298	1.483	1.462
Saúde	725	704	653
Demais áreas	722	722	566

Fonte: Próprio autor com base nos dados do Portal de Transparência

Percebe-se, a partir da análise dos dados acima, que apesar de ter tido um aumento nas contratações de pessoal no ano de 2017 de 5,97% com relação ao ano de 2016, o exercício de 2018 traz um queda de 2,33% quando comparado à esse mesmo exercício. Em algum momento, a gestão fez uma análise dos gastos com folha de pagamentos e fez a redução do quadro buscando o equilíbrio de suas finanças.

### **3.5 SUGESTÃO PARA OTIMIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA**

Levando-se em consideração que, a partir das pesquisas efetuadas, o município de Assis não enfrenta grandes problemas com relação ao uso do erário público, uma vez que, conforme visto, tem uma arrecadação maior do que as despesas efetuadas, existe a possibilidade de buscar uma melhoria no que se refere a alguns pontos:

- Melhoria no Portal de Transparência: esse instrumento é muito importante para que a população possa acompanhar a situação financeira e o que é feito com o dinheiro arrecadado. Durante a pesquisa percebeu-se, porém, que ainda existe uma demora em disponibilizar os dados. Alguns documentos não são disponibilizados em arquivos que possam ser abertos em qualquer computador, necessitando de determinados programas para abrirem, o que restringe, muitas vezes, sua consulta.
- Como o número de servidores da Prefeitura teve uma diminuição no exercício de 2018 com relação ao exercício de 2016, existe a preocupação sobre a qualidade do serviço efetuado, ou seja, se o mesmo continua sendo eficiente mesmo com o número de servidores reduzido. Sugere-se, portanto, que as secretarias incluam em seu cotidiano, atividades de motivação para seus colaboradores e treinamentos de formação, visando que os mesmos possam dar à população o melhor atendimento possível.



- Outro fator que merece atenção é que o valor utilizado no ano de 2016 para a área da educação está bem próximo do valor estipulado mínimo (25%), conforme visto o valor foi de 29,40% no ano de 2016. Portanto, os gestores devem ficar atentos para não deixar que esse número diminua, ficando abaixo do valor mínimo estipulado pela LRF. Caso o valor seja menor, a Prefeitura pode perder investimentos futuros, o que causará, conseqüentemente, danos à essa área tão essencial ao desenvolvimento humano e pessoal.
- Com relação à área da Saúde, o valor utilizado em 2016 foi bem acima do mínimo estipulado (15%), pois foi utilizado nesse setor 25,37% da Receita Anual, o que, perante a Lei não é um problema. Porém, esse é um fato que chama a atenção e deve-se verificar se os programas de prevenção e conscientização da população com relação à saúde estão sendo feitos adequadamente, pois, sabe-se que prevenir determinadas doenças e epidemias é uma forma de economizar e, conseqüentemente, sobra mais verbas para investir em novos equipamentos, tecnologias, etc.

## CONCLUSÃO

A partir dos estudos feitos e das pesquisas realizadas, conclui-se que a Prefeitura do Município de Assis tem agido conforme o que rege as Legislações Vigentes.

As despesas tem sido inferiores à receita arrecadada, o que traz ao município o controle e equilíbrio necessários para uma gestão eficiente e eficaz.

Apesar disso, percebe-se alguns problemas que podem e devem ser vistos com um olhar mais atento, principalmente no que diz respeito às prestações de contas, pois, infelizmente o Portal de Transparência não está cumprindo totalmente seu papel de informar, em tempo hábil, a população sobre todos os gastos e investimentos feitos pela gestão.

Além do problema de falta de dados durante as consultas, existe ainda o fato de que necessita, por parte do usuário, um computador com determinados programas para que possa abrir os documentos. Em um país no qual, sabe-se que, a inclusão digital ainda não é adequada, isso faz com que muitos sejam excluídos nesse processo de conhecimento e visualização dos dados, não podendo participar efetivamente desse processo.

Abre-se uma ressalva, porém, para o fato de que alguns serviços que a população necessita estão disponíveis nesse portal, como agendamento de determinados serviços, o que faz com que facilite a vida do munícipe.

Como o trabalho em questão, porém, trazia em seu objetivo, os gastos com pessoal, conclui-se que, nesse aspecto, o município de Assis tem feito um excelente trabalho, uma vez que, conforme visto durante a pesquisa, houve uma diminuição de 2,33% do exercício de 2018 para o exercício de 2016, o que mostra uma preocupação dos gestores em não onerar a máquina pública com gastos em folha de pagamento.

Os gastos com pessoal nas áreas da Saúde teve uma melhora significativa, uma vez que houve uma redução no seu quadro de funcionários de 9,93% no ano de 2018 com relação ao exercício de 2016. Deve-se ter cuidado, porém, com a qualidade do trabalho prestado com um número menor de colaboradores.

Em relação à área da Educação, porém, houve um acréscimo de 11,22% no número de contratados em 2018 com relação ao exercício de 2016. Deve-se, verificar, portanto, se realmente existe a necessidade desse aumento tão significativo ou se é possível, no

próximo ano, uma diminuição desse número, sem nenhum prejuízo para a qualidade do serviço prestado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, W. M. de. *Gestão do Orçamento Público / Welles Matias de Abreu e Daniela Rode Guimarães*. — Brasília: ENAP, 2014. 84 p.

ÁVILA, C.A. *Responsabilidade fiscal, Orçamento e Auditoria*. Curitiba. Ibplex, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Glossário*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/glossario/o.html>. Acesso em 10/05/2018.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em 13/07/2018

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 14ª Edição ampliada e revisada. São Paulo. Atlas. 2007.

IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/assis/panorama>. Acesso em 18/04/2018

Lei 4.320, de 17 de Março de 1964. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-publicacaooriginal-1-pl.html>

Lei 131/2009. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/faleconosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp#1>

Lei 12.527/2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

Lei 101/2000. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>

Lei 141/2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm)

MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª Edição. Malheiros, 2009.

MELLO, C.A.B.de. Curso de Direito Administrativo. 26ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2012.

Portal de Transparência da Cidade de Assis, SP. Disponível em <https://www.assis.sp.gov.br/>

QUEIRÓS, F. A., JÚNIOR, C.I.N. *Aspectos Conceituais e Históricos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Legislação da Administração Pública no Brasil*. FAMAM. 2011. Disponível em <http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>

TOLEDO JR., F.C de, ROSSI, S.C. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada Artigo por Artigo*. 3. ed., rev. e atual. São Paulo. NDJ. 2005

VAINER et al. *Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração*. Biblioteca Digital do BNDES. Outubro de 2001. Disponível em [http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf)