



Guia de Orientação para Gestores Municipais



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

Ouvidoria 0800 081 1027 (ligação gratuita)

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO

Presidente

Conselheiro Severino Otávio

Vice-Presidente

Conselheiro Fernando Correia

Corregedor Geral

Conselheira Teresa Duere

Ouvidor Geral

Conselheiro Carlos Porto

Diretor da Escola de Contas

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presidente da 1ª câmara

Conselheiro Romário Dias

Presidente da 2ª câmara

Conselheiro Marcos Loreto

Diretor Geral

Oswaldo Gouveia

Coordenadora de Controle Externo

Maria Luciene Cartaxo

Diretora do Departamento de Controle Municipal

Maria de Fátima Pestana

Elaboração/Revisão

Adailton Feitosa Filho, Adélio Pereira Ferreira, Almeny Pereira da Silva, Analucia Mota Vianna Cabral, Antônio Cabral de Carvalho Júnior, Araken Ypiranga de Souza Dantas Júnior, Ayrton Guedes Alcoforado Júnior, Carlos Maurício Cabral Figueiredo, Dácio Rijo Rossiter Filho, Eduardo França, Eduardo Machado de Melo, Elizabeth Heráclio Freire, Fábio Pedrosa Barbosa, Fausto Stepple de Aquino, Fernando Raposo Gameiro Torres, Flávio Vila Nova, Frederico Jorge Gouveia de Melo, Gilson Castelo Branco Oliveira, Gustavo da Fonte Carneiro Campelo, Gustavo Pimentel da Costa Pereira, Gustavo Rocha Diniz, Itárcio José de Souza Ferreira, Jackson Francisco de Oliveira, João Paulo Gomes Pereira, José Odilo Caldas Brandão Filho, Lídia Maria Lopes Pereira da Silva, Marconi Karley Oliveira Nascimento, Maria Luciene Cartaxo Fernandes, Paulo Henrique Saraiva Câmara, Ricardo de Souza, Rogério de Almeida Fernandes, Rostand de Souza Lira, Taciana Maria da Mota Silveira, Walter Brandão Júnior, Will Ferreira Lacerda

Revisão Geral

Maria Luciene Cartaxo, Maria de Fátima Pestana, Martha Almeida

Diagramação/Projeto Gráfico/Tabelas e Gráficos

João Marcelo Sombra, Nohab Rocha, Maurício Guenes

SUMÁRIO

PARTE I - O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS	9
1. IMPORTÂNCIA DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
2. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
3. TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO: COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO	11
4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO..	14
PARTE II - ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO PÚBLICA	18
CAPÍTULO I - PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	19
1.1 PLANO PLURIANUAL – PPA	19
1.1.1 METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PPA.....	21
1.1.1.1 Principais atributos de um problema	22
1.1.2 PROGRAMAS	23
1.1.2.1 Principais atributos de um programa	23
1.1.3 AÇÕES	24
1.1.3.1 Tipos de ações	24
1.1.3.2 Principais atributos de uma ação	24
1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	25
1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA	26
1.3.1 ALGUNS Princípios Orçamentários	27
1.3.2 Apresentação da Lei Orçamentária Anual.....	28
1.3.3 EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	29
1.4 PRAZOS RELATIVOS AO PPA, À LDO E À LOA	29
1.5 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – CRÉDITOS ADICIONAIS	30
CAPÍTULO II - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: NOÇÕES ESSENCIAIS	32
2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO	33
2.2 FATORES INTEGRANTES DO CONCEITO DE CONTROLE INTERNO.....	33
2.3 OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO	35
2.4 PRINCÍPIOS DE CONTROLE INTERNO	36
2.5 DIRETRIZES PARA NORMAS DE CONTROLE INTERNO	36
2.5.1 NORMAS GERAIS.....	36
2.5.2 NORMAS ESPECÍFICAS	37
2.6 CONCEITO DE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	38
2.7 ESTRUTURA BÁSICA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	38
2.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS	39
2.9 CONTROLES INTERNOS EM ÁREAS ESPECÍFICAS	40
CAPÍTULO III - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NOVO PARADIGMA PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	44
3.1 ABRANGÊNCIA DA LRF	44
3.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	44

3.3	PILARES DA LRF.....	45
3.3.1	PLANEJAMENTO.....	45
3.3.2	TRANSPARÊNCIA.....	48
3.3.3	CONTROLE.....	49
3.3.3.1	Receitas.....	49
3.3.3.2	Despesas.....	50
3.3.3.2.1	Despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.....	50
3.3.3.2.2	Despesa obrigatória de caráter continuado.....	51
3.3.3.2.3	Despesa com pessoal.....	51
3.3.3.3	Restrições de final de mandato.....	53
3.3.3.4	Prestação de contas.....	54
3.3.3.4.1	Relatório de Gestão Fiscal - RGF.....	55
3.3.3.4.2	Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO.....	55
3.3.3.4.3	Fiscalização.....	55
3.3.4	RESPONSABILIZAÇÃO.....	56
CAPÍTULO IV – ADMISSÕES, APOSENTADORIAS E PENSÕES NO SERVIÇO PÚBLICO.....		
4.1	ADMISSÃO DE PESSOAL.....	58
4.1.1	REQUISITOS PARA ADMISSÃO DE PESSOAL.....	58
4.1.1.1	Comprovada necessidade de aumento do quadro de pessoal.....	59
4.1.1.2	Criação de cargo ou emprego através de lei.....	59
4.1.1.3	Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão na Lei Orçamentária Anual.....	60
4.1.1.4	Obediência à vedação da Lei Eleitoral.....	60
4.1.1.5	Observância das vedações e dos limites impostos pela LRF para despesas com pessoal.....	60
4.1.1.6	Regularidade do processo seletivo.....	61
4.1.2	REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO.....	62
4.1.3	CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO.....	64
4.1.4	ANÁLISE DAS ADMISSÕES DE PESSOAL PARA FINS DE REGISTRO.....	65
4.1.4.1	Processo de análise dos atos de admissão de pessoal para fins de registro.....	65
4.2	APOSENTADORIA.....	68
4.2.1	ATO DE APOSENTADORIA.....	68
4.2.1.1	Características.....	69
4.2.1.1.1	Ato vinculado.....	69
4.2.1.1.2	Ato complexo.....	69
4.2.1.2	Efeitos.....	70
4.2.1.3	Retificação, revogação e anulação de atos aposentatórios.....	70
4.2.2	AQUISIÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA.....	71
4.2.3	REGRAS DE APOSENTADORIA.....	71
4.2.4	REMUNERAÇÃO.....	73
4.2.4.1	Vencimento ou vencimento-base.....	73
4.2.4.2	Vencimentos.....	74
4.2.5	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	74
4.2.5.1	Regulamentação.....	74
4.2.5.2	Lei específica.....	74
4.2.6	PROVENTOS.....	75

4.2.7	INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE APOSENTADORIA (DOCUMENTOS NECESSÁRIOS).....	75
4.3	PENSÃO POR MORTE.....	76
4.3.1	CONCEITO.....	76
4.3.2	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.....	77
4.3.2.1	Constituição Federal.....	77
4.3.2.2	Normas infraconstitucionais.....	78
4.3.3	INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PENSÃO POR MORTE (DOCUMENTOS NECESSÁRIOS).....	78
CAPÍTULO V - TERCEIRIZAÇÃO E PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		82
5.1	TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	82
5.1.1	TERCEIRIZAÇÃO POR INTERMÉDIO DE COOPERATIVAS.....	84
5.1.2	TERCEIRIZAÇÃO POR MEIO DE OSCIP.....	85
5.2	PARCERIAS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS.....	87
5.2.1	PARCERIAS NA ÁREA DE SAÚDE.....	87
5.2.2.	PARCERIAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO.....	88
CAPÍTULO VI - REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS		90
6.1	SUBSÍDIO DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS.....	90
6.2	SUBSÍDIO DOS VEREADORES	90
6.2.1.	PRIMEIRO LIMITE: PERCENTUAL RELATIVO AOS DEPUTADOS ESTADUAIS (ARTIGO 29, INCISO VI E ALÍNEAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).....	91
6.2.2	SEGUNDO LIMITE: 5% DA RECEITAS MUNICIPAIS (ARTIGO 29, INCISO VII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).....	92
6.2.3	TERCEIRO LIMITE: GASTO TOTAL DA CÂMARA (ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).....	92
6.2.4	QUARTO LIMITE: 6% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (ARTIGOS 19 E 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL).....	93
6.2.5	QUINTO LIMITE: SUBSÍDIO PAGO AO PREFEITO (ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).....	93
CAPÍTULO VII – LEGISLATIVO MUNICIPAL		94
7.1	LIMITES DE DESPESAS COM O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	94
7.2	VERBAS DE REPRESENTAÇÃO	95
7.3	SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS	95
7.4	AJUDA DE CUSTO.....	96
7.5	PREVIDÊNCIA	96
CAPÍTULO VIII - SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS.....		97
8.1	IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO.....	99
8.1.1	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – CONTEXTO LEGAL	99
8.2	GASTOS COM ENSINO - VINCULAÇÃO LEGAL.....	101
8.2.1	ASPECTOS GERAIS.....	101
8.2.2	TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS	102
8.2.3	RESPONSABILIDADE PELA EFETIVAÇÃO DOS GASTOS	102
8.3	FUNDEB	103
8.3.1	ORIGEM DAS RECEITAS QUE COMPÕEM O FUNDEB.....	104
8.3.2	CRITÉRIO PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	104

8.3.3	CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	105
8.3.4	UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	107
8.3.5	SANÇÕES	109
8.4	PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL - PSPN.....	109
8.5	SALÁRIO -EDUCAÇÃO	111
CAPÍTULO IX - SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NOS MUNICÍPIOS.....		112
9.1.	SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS	112
9.2	PACTO PELA SAÚDE.....	113
9.2.1	PACTO PELA VIDA	114
9.2.2	PACTO EM DEFESA DO SUS.....	114
9.2.3	PACTO DE GESTÃO	115
9.3	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE SAÚDE.....	116
9.3.1	PLANO DE SAÚDE E PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE.....	116
9.3.2	RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO	117
9.4	PRINCIPAIS INDICADORES DE SAÚDE.....	117
9.4.1	INDICADORES DE MORTALIDADE	118
9.4.2	INDICADORES DE MORBIDADE E FATORES DE RISCO	118
9.4.3	INDICADORES DE RECURSOS	119
9.4.4	INDICADORES DE COBERTURA	119
9.5	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29.....	120
9.5.1	PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS	120
9.5.2	RECEITAS VINCULÁVEIS	121
9.5.3	DESPESAS CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	121
9.6	RECEITAS ORIUNDAS DOS REPASSES FINANCEIROS DO SUS	123
9.6.1	BLOCO DE ATENÇÃO BÁSICA	124
9.6.2	BLOCO DE ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	125
9.6.3	BLOCO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	125
9.6.4	BLOCO DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	125
9.6.5	BLOCO DE GESTÃO DO SUS	125
9.7	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.....	126
9.8	CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE.....	127
9.9	PRESTAÇÃO DE CONTAS TRIMESTRAL	128
CAPÍTULO X - GESTÃO DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL.....		129
10.1	EQUILÍBRIO ATUARIAL: A VIABILIDADE E A GESTÃO RESPONSÁVEL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	129
10.1.1	PROCEDIMENTOS BÁSICOS DO CÁLCULO ATUARIAL.....	130
10.1.2	PLANO DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS	130
10.2	FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE ATUARIAL DOS RPPS.....	130
10.3	NOVA GESTÃO: PROCEDIMENTOS DE AJUSTE DOS RPPS	131
CAPÍTULO XI - GESTÃO DE OBRAS E DE INFRA-ESTRUTURA PÚBLICAS		133
11.1	PLANEJAMENTO URBANO – ESTATUTO DA CIDADE	133
11.2	PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO	136
11.2.1	PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL.....	136
11.2.2	PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	138
11.3	PLANEJAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS	138

11.3.1	GESTÃO E CONTROLE.....	139
11.3.2	LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS OBRAS PÚBLICAS	140
11.3.3	PROJETO BÁSICO	143
11.3.4	ORÇAMENTO ESTIMATIVO	145
11.3.4.1	Planilha de custo.....	145
11.3.4.2.	Composição de custo	146
11.3.4.3.	Bonificação de Despesas Indiretas - BDI.....	147
11.3.5	DEFINIÇÃO DE PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA	148
11.4	CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.....	148
11.4.1	OBRAS POR EXECUÇÃO DIRETA.....	148
11.4.2	OBRAS POR EXECUÇÃO INDIRETA	149
11.4.2.1	Licitação e contratação de obras e serviços de engenharia	149
11.4.2.2	Gestão de contratos e fiscalização das obras públicas.....	151
11.4.2.2.1	Medição da obra	152
11.4.2.2.2	Pagamentos da obra	153
11.4.2.2.3	Recebimento da obra	153
11.4.2.2.4	Inexecução da obra	153
11.5	LIMPEZA URBANA (RESÍDUOS SÓLIDOS).....	155
11.5.1	CONCEPÇÃO DE UM PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PGRS	156
11.5.2	FORMAS DE ADMINISTRAR OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA.....	158
11.5.2.1	Administração direta.....	158
11.5.2.2	Administração indireta (terceirização)	158
11.5.2.2.1	Elaboração do projeto básico.....	159
11.5.2.2.2	Edital e contrato.....	159
11.5.2.2.3	Execução do contrato.....	160
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	161

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, no desempenho de suas funções alinhadas com o exercício de seu papel pedagógico de bem orientar os agentes da administração pública, e na oportunidade da realização do II Seminário Tribunal de Contas de Pernambuco e Gestores Municipais: parceria para uma gestão pública de resultados, edita o presente Guia, com o objetivo de consolidar de forma prática e simplificada o conteúdo de matérias de indiscutível interesse para a gestão municipal.

Assim, vem oferecer a presente publicação, na qual são abordados temas como a atuação do Tribunal, da Escola de Contas e da Ouvidoria, Planejamento, Gestão Fiscal, Controles Internos, Atos de Pessoal, Terceirização, Serviços Públicos de Educação e Saúde, Previdência, Obras, entre outros.

A expectativa é que os agentes políticos e gestores desfrutem de um material de fácil leitura e disponham de uma fonte de orientações já nos primeiros dias de sua gestão. Almeja-se, ainda, colaborar de forma efetiva para que os compromissos assumidos perante a sociedade, pelos gestores eleitos, possam se concretizar, na medida em que se cercam de cuidados, garantindo a boa utilização dos recursos pertencentes ao erário.

Não há qualquer pretensão de esgotar os detalhes acerca das matérias tratadas, todavia o TCE/PE entende que a observância aos aspectos aqui abordados, ao lado de estudos, pesquisas e iniciativas voltadas para descoberta e exploração do possível potencial econômico de cada município, poderá propiciar maiores realizações, em decorrência de gestões cada vez mais responsáveis no trato da coisa pública.

Colocamos nosso conhecimento, acumulado ao longo dos 40 anos de existência, à disposição dos gestores na perspectiva de contribuir para uma administração pública fundamentada nos princípios constitucionais e tendo como objetivo o desenvolvimento de políticas públicas efetivas, capazes de se constituírem em instrumentos hábeis à promoção da cidadania.

Conselheiro Severino Otávio

Presidente

PARTE I

O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS

1. IMPORTÂNCIA DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os regimes políticos democráticos nasceram, historicamente, da necessidade percebida pelos setores organizados da sociedade de conter a tirania e a corrupção inerentes aos regimes absolutistas. À vitória da democracia como regime político predominante no Ocidente, seguiu-se a necessidade de elaboração de meios de se garantir o exercício democrático do Poder, de maneira a evitar que o novo regime recaísse nos mesmos vícios comuns à época do arbítrio. É desse período, a clássica sentença de Montesquieu: “Um poder sem controle tende sempre a se tornar um poder sem medida. (...) É experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar dele. Caminha até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”.

Desta forma, a Administração Pública, como instrumento de que se utiliza o Poder Político para prestar à coletividade, direta ou indiretamente, os serviços públicos, não pode se furtar a submeter-se às devidas instâncias de controle.

IMPORTANTE: “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789).

O sistema jurídico-constitucional brasileiro, na esteira dessa evolução, prevê dois tipos de controle sobre a Administração Pública:

- O controle interno, que é a fiscalização realizada pela própria Administração sobre seus órgãos ou entidades.
- O sistema de controle externo, que se encontra delineado no Título IV, Seção IX, Capítulo I, da Constituição Federal, que alude ao Poder Legislativo, nasceu no século XIII, em Portugal, França e Espanha, tendo seu estatuto consolidado em 1805, por Napoleão. São algumas de suas características: a) é integrado por órgão colegiado autônomo; b) possui poder coercitivo; c) apresenta poder judicante, cujos atos impositivos e restritos às matérias constitucionalmente estabelecidas, somente podem ser objeto de ulterior revisão judicial, a fim de ter-se contrastada a legalidade formal; d) utiliza procedimentos de fiscalização e controle formais, enfatizando aspectos de legalidade (auditoria de conformidade), com iniciativas de técnicas modernas que buscam verificar a economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos programas governamentais, em suma, a melhoria dos resultados da gestão (auditoria de desempenho).

2. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle externo da Administração Pública está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 70, que assim dispõe: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Ao Poder Legislativo, portanto, compete a missão de controle externo das contas públicas, auxiliado pelo Tribunal de Contas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

As Cortes de Contas, dentro do sistema nacional de fiscalização, acompanhamento e controle das atividades governamentais, obedecem, em linhas gerais, ao modelo definido pela Constituição Federal, nos artigos 71 ao 75, para o Tribunal de Contas da União, o qual serve como paradigma para a organização, composição e funcionamento dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, em seu mister de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

ATENÇÃO: O exercício desta função fiscalizadora, em auxílio ao Poder politicamente responsável pela fiscalização não faz do Tribunal de Contas um órgão subordinado ao Poder que auxilia. Emprestar auxílio ao Poder Legislativo não significa estar hierarquizado ou subordinado a ele. Ao contrário, sua ação, bem como sua estrutura, independe de quaisquer dos Poderes de Estado.

3. TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO: COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO

A Constituição Estadual e a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Lei Estadual Nº 12.600/2004), em virtude do crescente aumento das atribuições dos Tribunais de Contas, notadamente após a edição da Lei de Responsabilidade de Fiscal – LRF (Lei Complementar Nº 101/2000), bem como do surgimento de novos procedimentos de auditoria que enfatizam a avaliação dos resultados da gestão pública, dotaram o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) de diversos mecanismos de avaliação da gestão pública para a consecução de sua missão institucional.

As atribuições do TCE/PE, no âmbito municipal, são amplas, conjugando atos de julgamento, apreciação e fiscalização, os quais seguem enumerados, nos termos das disposições estabelecidas pela Lei Estadual Nº 12.600/2004, em seu artigo 2º:

- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, emitindo parecer prévio, a ser elaborado no prazo de até o último dia útil do mês de dezembro de cada ano, nos termos do inciso III do § 1º do artigo 86 da Constituição Estadual;
- Julgar as contas prestadas anualmente pelo Poder Legislativo;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos Poderes dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, inclusive as Organizações Não Governamentais e os entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, as Agências Reguladoras e Executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- Fiscalizar o cumprimento das normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal;

- Fiscalizar as contas de empresas de cujo capital o Município participe de forma direta ou indireta, nos termos de convênio ou de acordo constitutivo autorizado pela respectiva Câmara de Vereadores e pelo Prefeito;
- Fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, bem como a aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;
- Fiscalizar a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas quanto à autorização por lei específica, ao atendimento às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e à previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais;
- Apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público do Município, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso X do artigo 30 da Constituição Estadual;
- Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo Municipal, exceto no caso de contrato, cuja sustação será adotada diretamente pelo Poder Legislativo;
- Decidir sobre a sustação da execução de contrato se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, não efetivar as medidas previstas no item anterior;
- Decidir a respeito de denúncia encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista na Lei Orgânica do TCE/PE e no seu Regimento Interno;

IMPORTANTE: O TCE/PE poderá acolher denúncia escrita, desde que contenha a precisa identificação do denunciante e especifique irregularidades ocorridas na administração financeira e orçamentária de qualquer órgão ou entidade da administração direta ou indireta dos Municípios, inclusive as respectivas fundações, a qual deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- 1) Assinatura com firma reconhecida do denunciante, se não bastarem os documentos da respectiva identificação;
- 2) Exposição clara e articulada dos elementos da denúncia;
- 3) Anexação à petição de denúncia, de documentação comprobatória das irregularidades apontadas, ou a indicação precisa das fontes onde poderão ser requisitada ou vistoriada.

- Decidir a respeito de consulta formulada por autoridade competente quanto a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, em caráter normativo, constituindo-se em prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, na forma estabelecida em seu Regimento Interno;

IMPORTANTE: O TCE/PE responderá a consultas quando formuladas por Prefeitos Municipais, Presidentes de Câmaras Municipais e Diretores-Presidentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas ou mantidas pelo Município, que deverão, necessariamente:

- 1) Conter a indicação precisa do seu objeto;
- 2) Ser formuladas articuladamente; e,
- 3) Estar instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, nos casos de Municípios com mais de 50.000 habitantes;
- 4) Não versar sobre caso concreto.

- Representar ao Poder competente, ante irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado, o agente ou autoridade responsável, definindo responsabilidades;
- Fiscalizar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes às transferências constitucionais aos Municípios, a que alude o artigo 120 da Constituição Estadual, observando a entrega dos respectivos recursos.

IMPORTANTE: O Tribunal poderá requisitar às unidades gestoras sujeitas à sua jurisdição, demonstrativos contábeis e informações necessárias para o exercício de sua competência, por meio informatizado ou documental, na forma estabelecida no Regimento Interno. (artigo 5º da Lei Orgânica do TCE/PE).

No que concerne à jurisdição, a Lei Orgânica (artigos 6º e 7º) dispõe que o TCE/PE tem jurisdição própria e privativa em todo o território estadual sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo na esfera municipal:

- Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária, Organizações Não-Governamentais e os entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, as Agências Reguladoras e Executivas;
- Aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Município;
- Todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à fiscalização por expressa disposição da Lei;
- Os herdeiros, fiadores e sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo 7º da Lei Orgânica do TCE/PE, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal;

ATENÇÃO: Não cabe a aplicação de multa aos sucessores do agente falecido por aquelas irregularidades passíveis dessa penalidade de nítido caráter pedagógico, cuja responsabilidade é pessoal e intransferível.

- Os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviços de interesse público ou social;
- Os representantes do Município na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades.

4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Os procedimentos de fiscalização e as deliberações do TCE/PE terão incidência, no âmbito da Administração Pública Municipal, direta e indireta, sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade dos atos de gestão, incluindo a destinação de recursos públicos para o setor privado, e a renúncia de receitas.

A formalização das fiscalizações pelo TCE/PE dar-se-á por meio de auditorias ordinárias e especiais, consoante artigo 13, §§ 1º e 2º da sua Lei Orgânica:

- **Ordinárias:** São todas as auditorias de natureza orçamentária, financeira e patrimonial com o objetivo de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos e fatos administrativos e a compatibilidade dos registros às normas e princípios geralmente aceitos.

A prestação de contas obedece ao disciplinamento da Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964, “de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da posição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros” (artigo 85).

ATENÇÃO: A entrega de documentos elaborados sem os procedimentos contábeis exigidos ou sem correspondência com a realidade, por si só, não pode ser considerada como cumprida a exigência constitucional da prestação de contas.

- **Especiais:** São todas as auditorias instauradas pelo Tribunal, de ofício ou por provocação de autoridade competente, quando constatadas situações de excepcionalidade, e ainda para a formalização processual daquelas cuja natureza será atribuída pelo objeto, extensão e métodos de procedimentos adotados, incluindo-se as operacionais.

O processo de Auditoria Especial, após aprovado em deliberação do Pleno, ocorrerá para:

- Viabilizar o julgamento de contas não prestadas pelo gestor e não tomadas pela autoridade competente;

- Sanear as demais hipóteses previstas no artigo 38 da Lei Orgânica, ou seja, omissão da autoridade competente para a instauração da Tomada de Contas Especial, quando da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, da existência de desfalque, de desvio de bens ou valores ou ainda da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário;

- Viabilizar a realização de auditorias cuja natureza será atribuída pelo objetivo, extensão e método de procedimentos adotados, conforme estabelecido no § 2º do artigo 13 da Lei Orgânica do TCE/PE, inclusive, as operacionais;

IMPORTANTE: O TCE/PE, além de fiscalizar as contas, também avalia os resultados dos programas de governo, por meio de auditorias de natureza operacional, que, buscando uma maior eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e equidade da gestão pública, contribuem para a melhoria do desempenho, a correção de falhas e a implementação de boas práticas, além de verificar os seus efeitos na sociedade.

- Viabilizar o julgamento de irregularidades pela prática de atos de gestão, quando informadas à Ouvidoria e verificadas a sua procedência.

IMPORTANTE: A Ouvidoria, como um canal de comunicação direta do TCE/PE com a sociedade, recebe, por intermédio de vários tipos de comunicação (cartas, telefones, e-mails, visitas), as mais diversas demandas (reclamações, sugestões, informações, solicitações, etc.) que são dirigidas aos setores competentes para os encaminhamentos regimentais e resposta ao cidadão.

Quanto às deliberações, as contas dos gestores municipais podem ser julgadas **regulares, regulares com ressalvas e irregulares**, com a definição da responsabilidade civil dos interessados, aplicando-se as disposições contidas na Seção II - Capítulo II do Título III da Lei Orgânica aos demais processos submetidos ao TCE/PE, no que couber.

As contas serão regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão dos responsáveis. Nesta hipótese, o TCE/PE dará quitação plena ao responsável.

As contas serão regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário. São duas as possibilidades:

- 1) Quitação plena ao responsável para com o Erário titular do crédito, determinando-lhe, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes;

- 2) Aplicação de multa, que deverá ser recolhida pelo responsável ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas, titular do crédito das multas aplicadas a entes municipais, no prazo de até 15 dias após o trânsito em julgado da deliberação publicada no Diário Oficial do Estado (DOE). Determinando-lhe,

ainda, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

ATENÇÃO: Após o trânsito em julgado da decisão ou acórdão que fixou a multa e decorrido o prazo de 15 dias, não havendo recolhimento, será emitida Certidão de Débito para adoção das medidas de cobrança pelo titular do crédito.

As contas serão irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- Conduta da administração tipificada como ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei;
- Grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- Culposa aplicação antieconômica de recursos públicos;
- Desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- Descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo anterior de Tomada e Prestação de Contas.

As principais conseqüências do julgamento pela irregularidade das contas são as que se seguem:

- Definição da responsabilidade civil individual do agente público que praticou a irregularidade e do terceiro que, como contratado ou parte interessada na prática do ato de gestão, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado;
- Imputação de débito por ato ilícito que cause dano ao Erário, assinalando prazo de até 15 dias após o trânsito em julgado da publicação da Deliberação no DOE para o recolhimento das importâncias devidas, ao respectivo erário titular do crédito e aplicação de multa, que deverá ser recolhida pelo responsável ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas, titular do crédito das multas aplicadas a entes municipais, em idêntico prazo;

ATENÇÃO: Após o trânsito em julgado da decisão ou acórdão que determinou o ressarcimento do dano e/ou fixou multa, e decorrido o prazo de 15 dias, não havendo recolhimento, será emitida Certidão de Débito para adoção das medidas de cobrança pelos respectivos titulares do crédito.

- Adoção de outras medidas cabíveis;
- Declaração de inidoneidade expedida pelo Tribunal de Contas, a qual inabilitará os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, bem como para contratar com a administração pública, direta ou indireta, pelo prazo de até cinco anos, quando do julgamento dos atos e contratos administrativo for verificada a ocorrência de fraude ou dano ao Erário;

▪ Sujeição à declaração de inelegibilidade do gestor pela Justiça Eleitoral, para eleições que se realizarem até cinco anos do trânsito em julgado da deliberação definitiva do Tribunal de Contas.

ATENÇÃO: A deliberação do TCE/PE de que resulte imputação de débito ou multa tem eficácia de título executivo.

As contas serão iliquidáveis, quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheios à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito.

No julgamento das contas iliquidáveis, o TCE/PE ordenará o trancamento das contas e o conseqüente arquivamento do processo, podendo, dentro do prazo de cinco anos, contados da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado, determinar a ultimação de tomada e prestação de contas, à vista de novos elementos que considere suficientes ao desarquivamento dos autos.

ATENÇÃO: É indispensável para a exclusão da responsabilidade que:

1) O fato não seja determinado por culpa do agente (a conduta do agente não tenha contribuído para a ocorrência do fato);

2) O fato seja superveniente, inevitável e irresistível (a conduta do agente revele cautela indispensável de zelo pelo patrimônio público).

No exercício de sua competência constitucional, o TCE/PE emitirá, ainda, outras deliberações, as quais se encontram descritas no artigo 70 da sua Lei Orgânica:

▪ Emissão de Parecer Prévio, recomendando a rejeição ou aprovação, com ou sem ressalva, nas contas dos Chefes do Executivo Municipal, para apreciação final pelo Poder Legislativo respectivo, sem prejuízo do julgamento das respectivas contas, quando Ordenadores de Despesa;

▪ Legalidade e concessão de registro ou ilegalidade e de negação de registro, nos Processos de Aposentadoria, Reforma, Transferência para a reserva remunerada e pensão;

▪ Legalidade e concessão de registro ou ilegalidade e de negação de registro, nos Processos de Atos de Admissão de Pessoal, por concurso público ou por Contratação Temporária, com cominação de Multa e/ou imputação de Débito, quando couber;

▪ Procedência ou improcedência de atos e fatos nos Processos de Denúncia com cominação de Multa e/ou imputação de Débito;

▪ Determinação de recomendações ou medidas saneadoras em todos os processos submetidos à sua deliberação, com cominação de Multa e/ou imputação de Débito, quando couber;

▪ Resposta de caráter normativo nos processos de Consulta.

PARTE II
ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO PÚBLICA

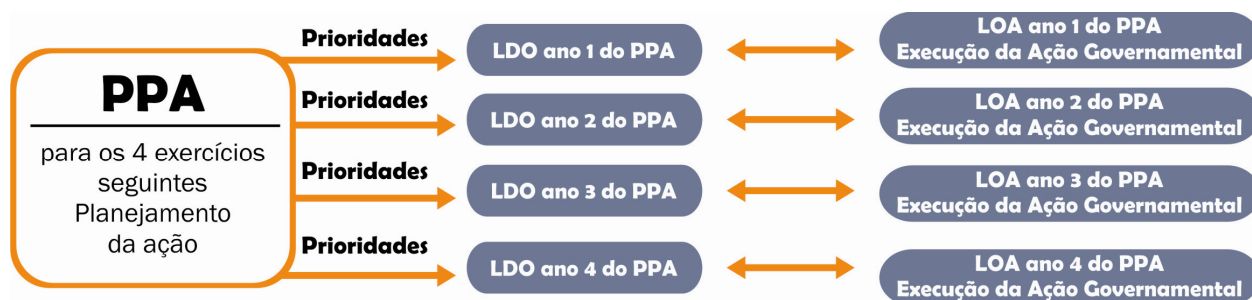
CAPÍTULO I - PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

No processo de planejamento e orçamentação brasileiros existem três instrumentos legais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A eles podem e devem ser somados outros planos, como: planos diretores, planos nacionais, estaduais e municipais de educação, saúde, assistência social, entre outros.

O mandato do Prefeito é de quatro anos, iniciando-se no primeiro dia do exercício subsequente à sua eleição.

Ao assumir a Prefeitura, o chefe do Executivo já deve encontrar sancionadas e, portanto, prontas para execução, as leis do Plano Plurianual (cujo exercício é o último do referido quadriênio), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, referentes ao exercício que se inicia.



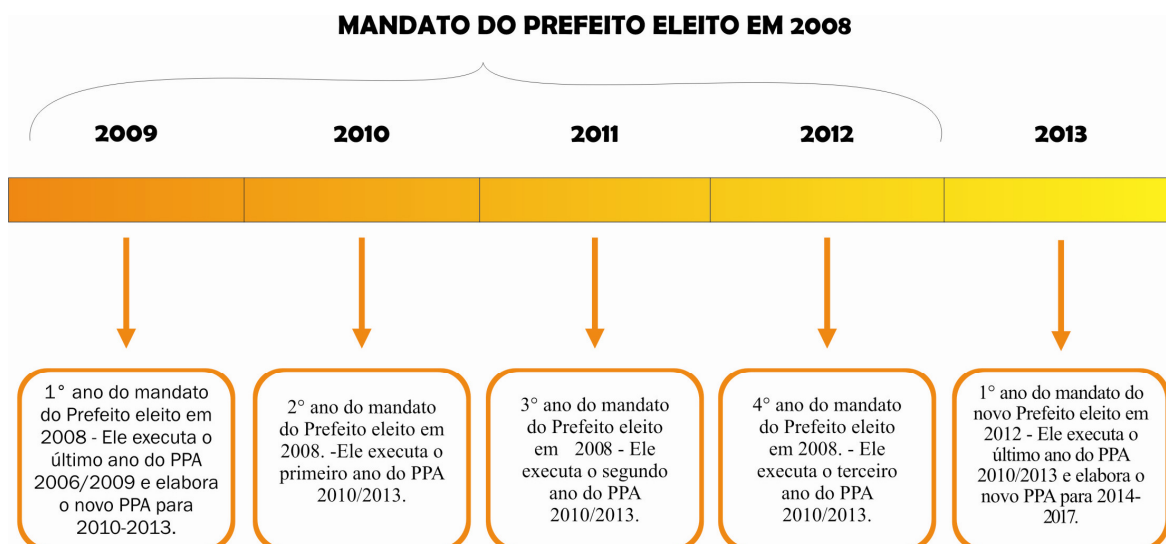
A cada mandato, portanto, o Prefeito inicia seu trabalho planejando a ação governamental para os próximos quatro anos. Serão elaborados neste primeiro ano, o novo Plano Plurianual (para vigorar nos três últimos anos de sua gestão e no primeiro ano da próxima), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte (segundo ano de seu mandato). Para cada um dos três outros exercícios de seu mandato, o Prefeito tem que elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte. Deve ainda, nesse período, fazer revisões anuais no Plano Plurianual.

1.1 PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual é o instrumento que permite elaborar o planejamento de médio prazo, propositadamente abrangendo mais de uma gestão.

O PPA permite que o governo que acabou de chegar ao poder, ou foi reeleito, planeje suas ações para os próximos quatro anos. Portanto, o PPA é elaborado no primeiro ano de atuação do governante que acabou de assumir e vigora pelos três anos seguintes do seu mandato e ainda vigora no primeiro ano do mandato de seu sucessor, como nos exemplo abaixo:

- Prefeito eleito em 2004 - assumiu a prefeitura em 2005, com mandato até 2008. Em 2008 foram realizadas novas eleições e o novo prefeito vai assumir a partir de 2009. O PPA atual deve ter sido elaborado em 2005 passando a valer para os anos de 2006 até 2009.
- Prefeito eleito em 2008 - assumirá a prefeitura em 2009 devendo permanecer até 2012:



Em virtude da Lei Complementar a que se refere o artigo 165, § 9º da Constituição Federal não ter sido aprovada até hoje, não existe ainda modelo oficial para apresentação do PPA. Cada ente governamental cria o seu modelo observando os preceitos contidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Constituição Estadual de Pernambuco de 1989 (CE/89), que determinam:

- A lei do PPA estabelecerá, de **forma regionalizada**, as **diretrizes, objetivos e metas** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
- **A execução de investimentos que se prolongue além de um exercício financeiro** deverá constar do Plano Plurianual ou em lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (CF/88, artigo 167, § 1º; CE/89, artigo 128, § 1º);
- O projeto de lei relativo ao **PPA deve ser encaminhado** até o dia 5 de outubro do primeiro exercício financeiro, e devolvido para sanção até 5 de dezembro do mesmo ano (CE, Emenda Constitucional Nº 31, de 27 de junho de 2008, artigo 124).

Para efeito do PPA entende-se como:

- **Diretriz** – orientação do governante que indica a forma ou condição para que seja atingido determinado objetivo;
- **Objetivo** – característico do programa de governo, descreve com precisão o que se quer alcançar com a realização daquele programa (exemplo: redução da mortalidade infantil);
- **Meta** – resultado a ser alcançado pelo programa (exemplo: ao final do programa alcançar a taxa de mortalidade infantil de 15 mortos por mil nascidos vivos entre crianças de 0 a 1 ano de idade);

- **Despesa de capital** – aquela despesa relacionada à expansão do patrimônio público. Tem começo e fim bem definidos (exemplo: construção de um hospital);
- **Outras dela decorrentes (despesas decorrentes da despesa de capital)** – são as despesas correntes, relacionadas com a manutenção da ação governamental, que sempre surgem após a execução de uma despesa de capital (exemplo: despesas com a manutenção do hospital construído);
- **Programas de duração continuada** – são programas que continuamente têm que ser executados (exemplo: prestação dos serviços de educação e saúde).

Portanto, o PPA não deve conter apenas programação para despesas de capital destinadas à execução de investimentos, mas deve abranger também a programação das despesas relativas à manutenção desses investimentos. Deve, ainda, conter a programação das despesas necessárias à execução dos serviços prestados rotineiramente à população (CF/88, artigo 165, § 1º; CE/89, artigo 123, § 1º).

ATENÇÃO: A Constituição Estadual, artigo 124, §1º, inciso IV, alterado pela Emenda 31, fixou prazo para revisão anual do PPA, devendo o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo até o dia 5 de outubro o projeto de revisão do PPA, que será devolvido para sanção até o dia 5 de dezembro.

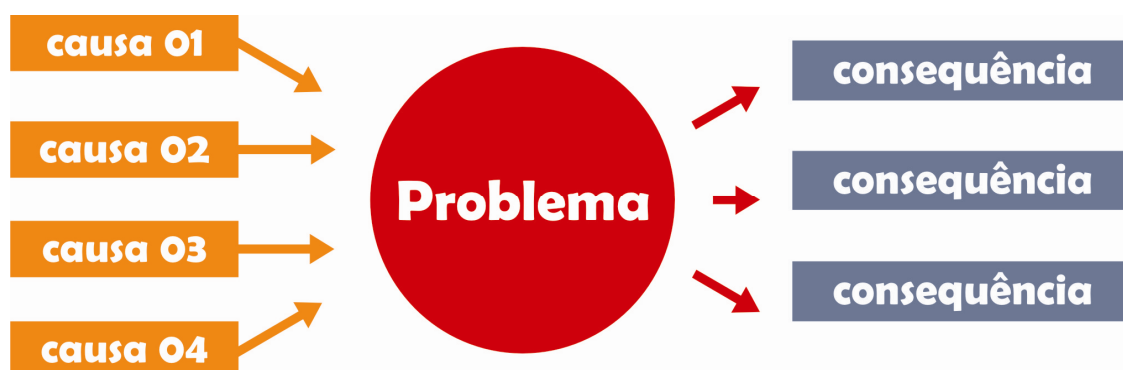
A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nº 101/2000) no artigo 16, inciso II, que trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, determina que essas ações deverão ser compatíveis com o PPA. Já o artigo 5º, § 5º dispõe que a Lei Orçamentária não consignará dotações para investimentos com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize sua inclusão.

1.1.1 METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PPA

O Planejamento governamental inicia-se com o estudo da situação encontrada, focado nos problemas que mais afligem a população do município. Nesta fase, são descritos, o mais detalhado possível, os principais problemas encontrados, citando as suas causas e conseqüências.

PROBLEMA é o instrumento utilizado para descrever as situações que afligem determinada população.

Para descrever um problema é necessário que se determinem quais as suas **causas** e suas **conseqüências**.



Exemplo:

Problema detectado: Alto índice de pessoas infectadas pelo mosquito da dengue no município “x”.

- Causas:* {
1. Falta de informação sobre a proliferação da doença;
 2. Necessidade de armazenar água em determinados períodos;
 3. Água armazenada em condições favoráveis à reprodução do mosquito;
 4. Falta de estrutura municipal para combate aos focos do mosquito;
 5. Serviço de limpeza pública deficiente.
- Conseqüências:* {
1. Grande número de pessoas infectadas pelo mosquito;
 2. Hospitais sem estrutura suficiente para atender aos doentes;
 3. Risco de epidemia.

1.1.1.1 Principais atributos de um problema

- **Denominação** - identifica o problema com um nome que o explique bem;
- **Público Atingido pelo Problema** – define que parcela da população é atingida pelo problema;
- **Indicador ou Indicadores com Definição da Situação Atual** – na busca por solucionar o problema, é preciso medi-lo no momento anterior ao PPA, para fazer comparações futuras e verificar se ele está ou não sendo resolvido;
- **Identificação das Causas do Problema** – para saber que ações devem ser implementadas para combater o problema, é imprescindível que sejam identificadas as suas causas;
- **Identificação das Conseqüências do Problema** – para explicar totalmente o problema, temos, também, que estudar as suas conseqüências.

1.1.2 PROGRAMAS

Para resolver os problemas detectados, o município planeja a implantação de **programas** de governo.

PROGRAMA é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.

1.1.2.1 Principais atributos de um programa

- **Denominação:** deve traduzir, de forma sintética, os propósitos do programa;
- **Objetivos:** expressa o problema que se busca combater ou a demanda que se pretende atender;
- **Indicadores:** ao objetivo devem estar associados um ou mais indicadores, por meio dos quais se medem os resultados alcançados e se avalia a efetividade do programa;
- **Público - alvo:** identificação e quantificação da parcela da população atendida pelo programa. Podem ser comunidades, instituições ou mesmo toda a população do município beneficiadas pelos resultados almejados pelo programa;
- **Unidade responsável:** o órgão ou unidades responsável pelo gerenciamento do programa.

Exemplo:

Programa para combater o problema da dengue no município do exemplo anterior.

Denominação: Todos contra o mosquito da dengue.

Objetivo: Evitar uma epidemia de dengue no município.

Indicadores: Situação atual – Todo verão são infectados 30% da população do município.

Situação desejada – No último verão do PPA, 5% de infectados pelo mosquito.

Público alvo: População do município.

Unidade Responsável: Secretaria Municipal de Saúde.

Os objetivos do PROGRAMA são alcançados por meio da realização de uma ou mais AÇÕES:

PROGRAMA= AÇÃO 1 + AÇÃO 2 + AÇÃO 3 +AÇÃO 4

1.1.3 AÇÕES

AÇÃO é o instrumento de programação que visa combater as causas do Problema que originou o Programa.

1.1.3.1 Tipos de ações

▪ **Projeto:** É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Exemplo: Construção de unidades escolares;

▪ **Atividade:** É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: Manutenção das escolas;

▪ **Operação especial:** São despesas das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Exemplo: Pagamento dos serviços da dívida.

1.1.3.2 Principais atributos de uma ação

- **Título:** nome que identifica adequadamente a ação;
- **Produto/unidade de medida:** produto é o bem ou o serviço resultante da execução da ação. Unidade de medida é o parâmetro que permite a quantificação do produto;
- **Meta:** é a quantidade do produto ofertado, de forma regionalizada, se for o caso, por cada ação em um determinado período;
- **Valor total e anual:** estimativa do custo da ação por ano e no total dos quatro anos do PPA.

Exemplo:

Ação capaz de conscientizar a população para o correto armazenamento da água, de forma a evitar a proliferação do mosquito da dengue.

Título: Campanhas de informação para conscientizar a população sobre como armazenar água sem favorecer a proliferação do mosquito da dengue.

Produto: campanhas realizadas.

Unidade de medida: Unidade.

Meta: Realizar 3 campanhas.

Valor: R\$ 10.000,00.

As ações devem vir acompanhadas de dados financeiros e quando possível, devem possuir metas físicas.

ATENÇÃO: Para se saber o valor financeiro de um PROGRAMA, é preciso somar os valores financeiros de todas as AÇÕES envolvidas com aquele programa.

1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Constituição Federal de 1988, inspirada nos modelos alemão e francês, ao instituir a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), disponibilizou um importante instrumento de orçamentação pública.

A LDO representa a interface entre o PPA, que funciona como um plano, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais. Assim, entre outras funções, a LDO seleciona dentre os programas incluídos no PPA, quais os que terão prioridade na execução do orçamento.

De acordo com a Constituição, artigo 165, § 2º, a LDO deve conter:

- Especificação das metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte;
- Orientações para elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- Disposições sobre alteração na legislação tributária (a LDO deve determinar a forma de criação ou modificação de incentivo fiscal ou financeiro relacionado com tributos);
- Fixação da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (no caso de existir este tipo de instituição no município). Como exemplos, citam-se, para a União, o Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES);
- Autorizações específicas para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração na estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal a qualquer título na administração pública.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal o papel da LDO foi reforçado, acrescentando-lhe importantes funções, inclusive com atribuições de ordem econômica.

É na LDO que deverão estar estabelecidas as metas fiscais a que se propõe o governo, demonstrando como será a condução da política fiscal para os próximos exercícios.

A LRF, no seu artigo 4º, determina o seguinte conteúdo para a LDO:

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;

- Definir forma e critérios de limitação de empenhos a ser efetivada nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada;
- Dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos;
- Dispor sobre as demais exigências para transferências de recursos à entidades públicas e privadas.

Já o artigo 5º determina que a LDO deva conter a forma de utilização e montante da reserva e contingência definido com base na receita corrente líquida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exigiu ainda a elaboração dos seguintes anexos:

- **Anexo de Metas Fiscais**, onde serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública a ser observado no exercício financeiro a que se refere, além de sinalizar com metas fiscais para os dois exercícios seguintes. O anexo conterá ainda:

- a) Avaliação do Cumprimento das Metas (Fiscais) relativas ao ano anterior;
- b) Demonstrativo das metas (Fiscais) anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- c) Evolução do patrimônio líquido, nos três últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- d) Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos;
- e) Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

- **Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas no caso desses riscos se concretizarem.

As metas de resultado, primário e nominal, estabelecidas na LDO, deverão ser observadas quando da elaboração da proposta orçamentária. A LRF também determina que, durante a execução orçamentária, caso haja ameaça ao cumprimento dessas metas fiscais, deverão ser procedidas limitações de empenho, segundo os critérios estabelecidos na LDO.

IMPORTANTE: A LDO contempla dispositivos relacionados à elaboração dos orçamentos e também contém dispositivos aplicáveis à execução desses orçamentos, vigorando desde sua publicação até o término do exercício financeiro seguinte.

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

Com base na programação estabelecida no PPA e nas orientações contidas na LDO, elabora-se a Lei Orçamentária para o exercício.

A LOA deverá conter os seguintes orçamentos:

- **Orçamento Fiscal**, que abrangerá todas as receitas e despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, das autarquias e das fundações mantidas e instituídas pelo Poder Público, além de empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam transferências à conta do Tesouro;

- **Orçamento de Seguridade Social**, abrangendo todas as entidades e órgãos, que compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social. No caso do Estado de Pernambuco esse Orçamento está incluído no Orçamento Fiscal conforme dispõe a Constituição Estadual;

- **Orçamento de Investimento das Empresas** em que o Estado ou Município, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto. Nesse orçamento são definidos os investimentos a serem realizados por essas empresas no exercício, fixando valores e identificando as suas fontes de financiamento. Observem que no Orçamento de Investimento não são demonstradas as despesas com a manutenção da empresa, como por exemplo, pessoal e outras despesas de custeio.

Na Lei orçamentária do Estado de Pernambuco, apenas integram o Orçamento de Investimento das Empresas, aquelas que não recebam recursos do Tesouro, ou o façam por meio de aumento de capital social.

1.3.1 ALGUNS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

- **Princípio da Unidade:** A Lei Orçamentária deve ser uma só, contendo os orçamentos fiscal, de investimento das empresas, e o de seguridade social;

- **Princípio da Anualidade:** A Lei Orçamentária deve ser elaborada para vigorar por um exercício financeiro;

- **Princípio da Universalidade:** A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas;

- **Princípio da Exclusividade:** A Lei Orçamentária não conterá dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares, contratações de operações de crédito ainda que por antecipação de receita;

- **Princípio do Equilíbrio:** A Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre receita e despesa em cada exercício;

- **Princípio da não-vinculação de receitas (não-afetação de receitas):** A Lei Orçamentária não deve conter vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas a repartição do produto de arrecadação de impostos, de recursos para manutenção do ensino e saúde, e prestação de garantias às operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO);

- **Princípio da Publicidade:** Obrigatoriedade de publicação dos instrumentos de planejamento para conhecimento tanto dos servidores quanto da sociedade em geral, dando total transparência à ação governamental;

▪ **Princípio da Clareza:** A Lei Orçamentária deve ser estruturada de modo que torne possível a sua compreensão até mesmo por pessoas que não sejam técnicos na área de finanças públicas. Esse princípio tem caráter complementar ao princípio da publicidade e juntos têm a função de tornar os orçamentos documentos básicos de exposição das políticas públicas e das prioridades governamentais.

1.3.2 APRESENTAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual deve ser apresentada conforme determinado na Lei N° 4.320/1964, observando o que dispõe LDO para o exercício a e Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 5°).

A Lei Orçamentária Anual deve conter:

- **Mensagem;**
- **Texto da lei** contendo:
 - a) Quais orçamentos a lei contempla;
 - b) Montante total da estimativa da receita e fixação da despesa para o exercício;
 - c) Por orçamentos distintos: resumo da receita total por fontes de recursos (tesouro e outras fontes), e por categoria econômica, e resumo da despesa total por função, por órgão, destacando as fontes de recursos e categoria econômica (deve-se destacar ainda a reserva de contingência, que por sua própria definição, não pode ser vinculada a nenhuma função, órgão ou categoria econômica);
 - d) Definições de limites para operações de crédito;
 - e) Limites para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto;
 - f) Suprimento de déficit ou cobertura de necessidade de manutenção de fundos, fundações e empresas com recursos do tesouro mediante a abertura de créditos suplementares (**ATENÇÃO!** As autarquias não estão incluídas nesse grupo de entidades);
 - g) Forma de execução do orçamento, quanto à competência para editar decretos, portarias, transferências de dotações de uma unidade orçamentária para outra, mediante descentralização de crédito, entre outras a critério da administração.
- **Demonstrativo da receita e da despesa**, conforme prevê o Anexo I da Lei Federal N° 4.320/1964;
- **Legislação da receita;**
- **Demonstrativos consolidados** conforme disposto na LDO, incluindo o atendimento das vinculações constitucionais;
- **Programação da despesa a cargo dos órgãos, por unidade orçamentária**, contendo:
 - a) Legislação que criou a unidade orçamentária;
 - b) Finalidades da unidade orçamentária;

c) Programa de trabalho da unidade orçamentária, contendo os objetivos dos programas e definindo para os projetos e as atividades, seus produtos, unidades de medidas e as metas para aquele exercício, quando for possível quantificá-los.

ATENÇÃO: Os programas de cada unidade orçamentária devem ser extraídos do PPA, juntamente com seu detalhamento em projetos, atividades e operações especiais.

Também deve estar definido no texto da LOA a forma de execução do orçamento, quanto à competência para editar decretos, portarias, transferências de dotações de uma unidade orçamentária para outra, mediante descentralização de crédito, entre outras a critério da administração.

Depois do programa de trabalho deve-se proceder ao detalhamento das dotações orçamentárias de cada projeto/atividade/operação especial por natureza de despesa (obrigatória até modalidade de aplicação), indicando sempre a respectiva fonte de recurso. Os valores de cada projeto/atividade/operação especial devem ser consolidados por programa.

Finalmente o resumo do órgão deve consolidar os valores das dotações orçamentárias por grupo de despesa e fonte de recurso. O resumo do órgão é o ponto de partida para a Programação Financeira, que libera ou faz a contingência das quotas de despesa, por grupo e fonte.

1.3.3 EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Constituição Federal, artigo 166, § 3º, disciplinou a capacidade legislativa de emendar o projeto de Lei do Orçamento, determinado que as emendas só podem ser aprovadas caso:

- Sejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre pessoal e encargos e serviços da dívida;
- Sejam relacionadas: Com a correção de erros ou omissões **ou** com os dispositivos do texto do projeto de lei.

1.4 PRAZOS RELATIVOS AO PPA, À LDO E À LOA

A Emenda à Constituição do Estado N° 31, de 27 de junho de 2008, que deu nova redação ao artigo 124, diz que enquanto não for editada a lei complementar referida no artigo 165 da Constituição Federal, a partir do exercício de 2009, os Estados e os Municípios obedecerão aos prazos ali contidos, conforme mostra a tabela abaixo:

Instrumentos	Prazo Final para Remessa, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei para o Poder Legislativo	Prazo Final para Devolução, pelo Poder Legislativo, do Projeto de Lei para Sanção do Poder Executivo
LDO	Até 01 de agosto	Até 31 de agosto
LOA	Até 05 de outubro	Até 05 de dezembro
PPA e suas revisões	Até 05 de outubro	Até 05 de dezembro

1.5 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei Orçamentária é elaborada no ano anterior à execução dos orçamentos, portanto, ao longo do exercício, pode haver modificações na programação. Para contemplar essas mudanças, existem os créditos adicionais, que permitem os ajustes necessários à execução dos orçamentos.

A seguir pode ser observado um resumo do que são esses créditos.

	Suplementares	Especiais	Extraordinários
Vigência	Só pode ser utilizado no exercício em que for aberto.	Só pode ser utilizado no exercício em que for aberto.	Só pode ser utilizado no exercício em que for aberto.
Prorrogação	Reforço da categoria de programação já existente na LOA Jamais pode ser prorrogado	Para categorias de programação não existentes na LOA Pode ser reaberto no exercício seguinte, no valor do saldo não utilizado, desde que a lei que o autorizou tenha sido editada de setembro a dezembro do exercício.	Imprecisíveis e urgentes são necessários na data de sua publicação, e a lei que o autorizou tenha sido editada de setembro a dezembro do exercício.
Autorização	Prévia, podendo ser incluída na própria LOA (decreto) ou em lei específica.	Prévia através de lei específica. (Só pode ser aberto por lei)	Deve ter autorização prévia do Legislativo. No entanto, deve ser informado imediatamente ao Legislativo.
Forma de abertura	Diretamente por decreto do chefe do Executivo, até o limite estabelecido na LOA. Pode também ser autorizado por lei específica e aberto por decreto do Executivo, ou aberto diretamente pela lei específica, se assim for previamente estabelecido no LDO.	Pode ser autorizado por lei específica e aberto por decreto do Executivo, ou aberto diretamente pela lei específica, se assim for previamente estabelecido no LDO.	Decreto do Chefe do Executivo.
Recursos	Indicação obrigatória (tem que informar a fonte que será utilizada para a abertura do crédito: Anulação, Superávit Financeiro, Excesso de Arrecadação e Operação de Crédito. Algumas LDO criaram a fonte Convênio.)	Indicação obrigatória (tem que informar a fonte que será utilizada para a abertura do crédito: Anulação, Superávit Financeiro, Excesso de Arrecadação e Operação de Crédito. Algumas LDO criaram a fonte Convênio).	Não é obrigatória a indicação da fonte de recursos utilizada para a abertura do crédito. Isso não quer dizer que a fonte não possa ser informada.

CAPÍTULO II - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: NOÇÕES ESSENCIAIS

Controle interno é o controle exercido pela própria pessoa ou organização sobre seu patrimônio. Antes de uma análise mais teórica do tema, é oportuno mostrar alguns exemplos do dia-a-dia para uma melhor compreensão do significado do controle interno:

- Todos solicitam um extrato bancário da conta corrente e confrontam os lançamentos:

Todos que têm conta em banco periodicamente solicitam um extrato bancário e efetuam conferência entre os cheques emitidos e os lançados ou os depósitos efetuados e os esperados. Esta rotina evita que sejam emitidos cheques sem fundos ou que deixem de ser depositados valores que lhes pertencem. Está realizando um controle interno chamado conciliação bancária;

- Dona de casa antes de ir ao supermercado procura saber posição do estoque de mercadorias na sua dispensa:

Periodicamente a dona de casa procura verificar como está o estoque de mercadorias na dispensa e promove a reposição dos itens existentes em quantidade insuficiente para evitar surpresas desagradáveis, como falta de leite em pó para o filho pequeno. Está sendo realizado controle interno denominado controle de estoque;

- Marido efetua levantamento das suas condições financeiras para decidir sobre a aquisição de um presente de aniversário para a sua esposa:

No mês de fevereiro, certo marido pretendendo presentear sua esposa com uma jóia. Para tanto, procura verificar se tem dinheiro suficiente para a realização da compra. Faz levantamento dos valores a receber, subtrai as obrigações (escola, água, luz, telefone, combustível, cartões de crédito), separa reserva para qualquer eventualidade e finalmente chega à conclusão que só tem condições de assumir um novo compromisso a partir do mês de maio. Mas como sua esposa só fará aniversário no mês de setembro, o marido poderá realizar seu desejo. Novamente foi realizado controle interno de análise do fluxo de caixa.

- Quando se sai de casa verifica-se se as portas e janelas estão bem fechadas:

Todos ao saírem de casa procuram verificar se as portas e janelas estão bem fechadas para evitar que o seu patrimônio (imóvel e bens existentes na casa) seja roubado ou utilizado indevidamente. Isto também é controle interno.

Como se vê controle interno é muito importante na vida de qualquer pessoa. Imagine para uma organização, como uma prefeitura ou uma Câmara onde há muitas pessoas, volume elevado de recursos (financeiros e permanentes) e várias situações ocorrendo ao mesmo tempo?

Para as organizações, em função da complexidade de transações, não bastam os controles internos funcionar isoladamente, eles devem ser sistêmicos e permanentes como o

sistema nervoso do corpo humano. A essa estrutura organizacional damos o nome de Sistema de Controle Interno.

2.1 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

Vários são os conceitos de controle interno, dentre eles:

Conceito 1

▪ "Controle interno compreende o plano da organização e todos os métodos e medidas adotados na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e confiabilidade dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e fomentar o respeito às políticas administrativas fixadas pela gestão" (Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados - *American Institute of Certified Public Accountants – AICPA*);

Conceito 2

▪ "O Controle Interno compreende o plano de organização e o conjunto de métodos e procedimentos que asseguram que os ativos estão devidamente protegidos, que os registros contábeis são fidedignos e que a atividade da entidade se desenvolve eficazmente e se cumprem as diretrizes marcadas pela direção" (*Disposiciones Generales – BOICAC*. n 4, Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad e Auditoría del Cuentas, España);

Conceito 3

▪ "O controle Interno é um instrumento de gestão que é utilizado para proporcionar uma garantia razoável de que se cumpram os objetivos estabelecidos pela direção" (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI).

2.2 FATORES INTEGRANTES DO CONCEITO DE CONTROLE INTERNO

Pela sua amplitude, o conceito de Controle Interno, para ser compreendido corretamente, deve ser examinado quanto ao seu real significado. Dessa forma, alguns fatores que compõem o conceito devem ser observados:

▪ **Políticas:** Compreendem o conjunto de declarações de caráter administrativo a respeito das intenções da organização em relação a um determinado tema. Podem ser conceituadas como "guias de raciocínio", planejadas para a tomada de decisões em níveis inferiores, decisões estas aplicáveis a situações repetitivas, tendo em vista canalizar as decisões para os objetivos estabelecidos.

É possível a identificação de dois níveis distintos de preocupação em termos do estabelecimento de políticas:

a) Políticas globais, que afetam todo o comportamento da organização (políticas estratégicas);

b) Políticas operacionais, que tem uma menor faixa de influência e que muitas vezes, aparecem como verdadeiras "regras de trabalho".

▪ **Objetivos:** Devem ser entendidos como seus planos e declarações estratégicas no amplo sentido. O estabelecimento de objetivos precede sempre a escolha das metas e seleção, desenho, implementação e manutenção dos sistemas que têm como finalidade a segurança na consecução dos objetivos;

▪ **Metas:** São alvos específicos, quantificados, dentro de sistemas específicos e podem também ser denominados como metas operacionais, padrões operacionais, nível de desempenho ou resultados esperados. Devem ser identificadas em cada sistema, claramente definidas, mensuráveis, com adequado grau de realismo e consistentes com os objetivos estratégicos. Os riscos de sua não realização devem ser também explicitamente reconhecidos;

▪ **Plano de organização:** É o modo pelo qual se organiza um sistema. A estrutura organizacional necessita corresponder a uma divisão de trabalho adequada e balanceada de forma que sejam estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade entre os vários níveis, pelas parcelas de trabalho exigidas para a consecução dos objetivos da organização. Representa, em outras palavras, a definição de quem faz o que, e quem tem autoridade sobre quem na organização;

▪ **Métodos e medidas:** Estabelecem os caminhos e os meios de comparação e julgamento para se chegar a determinado fim, mesmo que não tenham sido preestabelecidos formalmente (normas, sistemas, manuais de serviço, rotinas, etc.). A organização como um todo pode ser caracterizada como a conjunção de vários subsistemas. Cada um dos subsistemas, por sua vez, compõe-se de uma cadeia de procedimentos destinados a gerar e registrar informações finais. O planejamento de um sistema, além de resultar num sistema eficiente, prático, econômico e útil, deve levar em conta a definição de procedimentos especificamente destinados a promover o controle sobre as operações e as atividades preferencialmente formalizadas através de manuais;

▪ **Proteção do patrimônio:** Compreende a forma pela qual são salvaguardados e defendidos os bens e direitos da organização (custódia, controle e contabilização de bens, alçadas, normas etc.);

▪ **Exatidão e fidedignidade dos dados contábeis:** Correspondem a adequada precisão e observância aos elementos dispostos na contabilidade. A classificação dos dados dentro de uma estrutura formal de contas, seguida da existência de um plano de contas que facilite o seu registro, preparação e contabilização de um manual descritivo do uso das contas conjugado à definição de procedimentos que possibilitem a análise, a conciliação e a solução tempestiva de quaisquer divergências são elementos significativos para a expressão da fiel escrituração contábil (Plano Geral de Contas, regras de contabilização, manuais de serviços, conciliação contábil dos diversos sistemas com a contabilidade, levantamentos das contas não escrituradas eletronicamente, etc.);

▪ **Eficiência operacional:** Compreende a ação ou força a ser posta em prática nas transações realizadas pela organização. A definição de adequado plano de organização aliada aos métodos e procedimentos bem definidos, assim como a observação de normas salutaras no cumprimento dos deveres e funções com a existência de pessoal qualificado, treinado para desenvolver suas atividades e adequadamente supervisionado por seus responsáveis, tendem a implementar a desejada eficiência nas operações.

Finalmente, vamos colocar na análise dois componentes, que embora não apareçam claramente no conceito de Controle Interno, estão presentes em todos os fatores acima descritos:

- **Interdependência:** Pela descrição dos fatores de controle anteriormente dispostos, fácil é compreender que todos os itens se interinfluenciam de forma acentuada. Esses elementos, pela importância intrínseca de cada um, são de tal forma essenciais para um controle interno adequado, que uma grave deficiência de qualquer deles comprometeria o funcionamento eficiente de todo o sistema.

As políticas operacionais são fundamentais ao planejamento e operação dos sistemas, e estes por sua vez, fluem segundo o "arranjo organizacional" definido.

Assim sendo, se os procedimentos componentes de um sistema foram estabelecidos de conformidade comum à determinada política, a execução desses procedimentos corresponde, por si só, ao cumprimento da política estabelecida. Por outro lado, fica evidente a extrema dificuldade de se ter sistemas eficientes onde inexitem políticas adequadas, ou em situações organizacionais confusas e vice-versa.

- **Pessoal:** É necessário lembrar que estes planos de políticas, sistemas e organização são "ferramentas" utilizadas por pessoas.

Dentro de uma visão sistêmica da organização é fácil compreender que, mesmo com sistemas, políticas etc. corretamente planejados, a eficiência administrativa será comprometida, se a organização não dispuser de um quadro de pessoal adequadamente dimensionado, capaz, eficiente e motivado.

2.3 OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO

O objetivo geral dos controles internos é assegurar que não ocorram erros potenciais através do controle de suas causas. Destacam-se entre os objetivos específicos a serem atingidos, os seguintes:

- Propiciar o estímulo à obediência às normas legais, inclusive instruções normativas, **estatutos, regimentos internos e outros instrumentos normativos;**
- Antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- Assegurar às informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade com vistas à tomada de decisão;
- Salvar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização;
- Assegurar a legitimidade do passivo;
- Assegurar o cumprimento das diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão ou entidade;
- Estimular a eficiência do pessoal, pela vigilância de suas atividades.

2.4 PRINCÍPIOS DE CONTROLE INTERNO

Os princípios de controle interno usualmente mencionados na literatura especializada correspondem na verdade a medidas que devem ser adotadas em termos de política, sistemas e organização visando ao atingimento dos objetivos específicos anteriormente elencados. A seguir listaremos os mais citados:

- Análise da relação custo-benefício;
- Qualificação adequada, treinamento e rodízio de pessoal;
- Delegação de poderes e fixação de responsabilidades;
- Segregação de funções;
- Instruções devidamente formalizadas;
- Controle sobre as transações;
- Revisão e avaliação independentes.

2.5 DIRETRIZES PARA NORMAS DE CONTROLE INTERNO

Com o intuito de ampliar os conhecimentos sobre o tema Controles Internos apresentaremos resumo do documento denominado **Diretrizes para Normas de Controle Interno**, publicado pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em tradução livre.

2.5.1 NORMAS GERAIS

- **Garantia razoável:** As estruturas de controle interno devem proporcionar uma garantia razoável do cumprimento dos objetivos gerais. A garantia razoável equivale a um nível satisfatório de confiança, considerando o custo, a utilidade e os riscos;
- **Respaldo:** Os dirigentes e os empregados deverão mostrar e manter, em todo momento, uma atitude positiva e de apoio frente aos controles internos;
- **Integridade e competência:** Os dirigentes e os servidores/empregados devem caracterizar-se pela sua integridade pessoal e profissional e possuir um nível de competência que lhe permita compreender a importância do desenvolvimento, aplicação e manutenção de controles internos apropriados e de alcançar os objetivos gerais de ditos controles;

- **Objetivos do Controle:** Devem-se identificar ou elaborar objetivos específicos do controle para cada atividade da instituição. Estes devem ser adequados, completos, razoáveis e estar integrados dentro dos objetivos globais da instituição;

- **Vigilância dos Controles:** Os dirigentes devem vigiar continuamente suas operações e adotar imediatamente as medidas oportunas frente a qualquer evidência de irregularidade ou de atuação contrária aos princípios de economia, eficiência e eficácia.

2.5.2 NORMAS ESPECÍFICAS

- **Documentação:** A estrutura de controle interno e todas as transações e fatos significativos devem estar claramente documentados e a documentação deve estar disponível para verificação. Uma instituição deve ter provas escritas de sua estrutura de controle interno, incluindo seus objetivos e procedimentos de controle, e de todos os aspectos pertinentes das transações e fatos significativos;

- **Registro Oportuno e Adequado das Transações e Fatos:** As transações e fatos significativos devem registrar-se imediatamente e ser devidamente classificados. O registro imediato e pertinente da informação é um fator essencial para assegurar a oportunidade e confiabilidade de toda informação que a instituição maneja em suas operações e na adoção de decisões;

- **Autorização e Execução das Transações e Fatos:** As transações e fatos relevantes só poderão ser autorizados e executados por aquelas pessoas que atuem dentro do âmbito de suas competências;

- **Divisão das Tarefas:** As tarefas e responsabilidades essenciais ligadas a autorização, tratamento, registro e revisão das transações e fatos devem ser designadas a pessoas diferentes. Com o fim de reduzir o risco de erros, desperdícios ou atos ilícitos, ou a probabilidade de que não sejam detectados estes tipos de problemas, é preciso evitar que todos os aspectos fundamentais de uma transação ou operação se concentrem nas mãos de uma única pessoa ou seção.

Uma pequena organização pode não ter suficientes empregados para aplicar esta técnica plenamente. Em tal caso, a direção deve ser consciente do risco que isto implica e compensar o defeito com outros controles. A rotação do pessoal contribui para que os aspectos centrais das transações ou fatos contábeis não se concentrem em uma única pessoa por um espaço de tempo prolongado. Deve ser promovido e inclusive exigido também o período de férias anual para ajudar a reduzir estes riscos.

- **Supervisão:** Deve existir uma supervisão competente para garantir o atendimento aos objetivos de controle interno;

- **Acesso aos Recursos e Registros e Responsabilidades frente aos esses:** O acesso aos recursos e registros deve ser limitado às pessoas autorizadas para tanto, as quais estão obrigadas a prestar contas da custódia ou utilização desses recursos.

2.6 CONCEITO DE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Conjunto complexo e organizado de regras e normas, de unidades, princípios, métodos, procedimentos e equipamentos, coordenados entre si, que busque o fim precípua de realizar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas de governo, bem assim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nos órgãos e entidades da administração pública.

Um sistema de controle interno constitui uma autêntica rede de informações capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental e de fornecer ao dirigente, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada um e de todos os órgãos e entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos públicos.

Segundo o International Federation of Accountants - IFAC o sistema de controle interno de uma unidade pode ser comparado ao sistema nervoso de um indivíduo, abrange completamente a organização.

2.7 ESTRUTURA BÁSICA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Estrutura de controle interno se define como o conjunto dos planos, métodos, procedimentos e outras medidas, incluindo a atitude da direção, que dispõe uma unidade para oferecer uma garantia razoável de que se tenham cumprido os seguintes objetivos gerais:

- Promover as operações metódicas, econômicas, eficientes e eficazes e os produtos e serviços de qualidade, de acordo com a missão que a instituição deve cumprir;
- Preservar os recursos frente a qualquer prejuízo por desgoverno, abuso, má gestão, erros, fraude e irregularidades;
- Respeitar as leis, regulamentações e diretrizes da direção;
- Elaborar e manter dados financeiros e de gestão confiáveis e apresentá-los corretamente nos informes oportunos.

Por possuírem características próprias não há um modelo padrão para os sistemas de controle interno nos órgãos e entidades da administração pública. Devem estar adequados à realidade, ao porte e à complexidade das atividades institucionais da entidade ou órgão. Devem englobar, ainda, análise das políticas administrativas e dos sistemas de informação existentes.

Considerando, então, todos esses aspectos, podem-se definir que para a implementação de sistemas de controle interno nas unidades da administração pública é necessário:

- Instrumento legal aprovado;
- Que a entidade ou órgão esteja organizado e estruturado formalmente de modo a permitir uma adequada delegação de autoridade e responsabilidade;
- Que a entidade mantenha sistemas de autorização e procedimentos de registro. Estes sistemas, aos quais deveriam agregar-se os referentes à execução de tarefas, devem

abranger:

a) Elaboração de manuais de normas e procedimentos, com sistemas de autorizações, aprovações e linhas de autoridade claramente definidos, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas;

b) estrutura contábil adequada com plano de contas comentado e os fluxos contábeis, incluindo técnicas orçamentárias, de contabilidade de custos e acompanhamento e avaliação dos planos traçados;

c) Registros e formulários adequados, que levem em consideração aspectos tais como: simplicidade de entendimento, facilidade de preenchimento e organização dos dados.

- A adoção de metodologia de desenvolvimento/aquisição de sistemas operacionais ou de informações;

- Pessoal adequado. Dentro de uma visão sistêmica das unidades é fácil compreender que mesmo com sistemas adequados, políticas bem definidas, bons planos, a eficiência institucional poderá ser comprometida se estas mesmas unidades não dispuserem de quadro de pessoal adequadamente dimensionado, capaz, eficiente e motivado;

- Revisão e avaliação permanente. Deve existir um sistema de revisão e avaliação independente das normas, operações e registros da entidade ou órgão por um departamento de auditoria interna ou pessoa que exerça essas atividades, de modo a determinar e assegurar a observância das mesmas (Auditoria Interna);

- Entidade fiscalizadora superior, Auditorias Gerais e Tribunais de Contas, comprometida com inspeções dos controles internos.

2.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS

Para a implementação do Sistema de Controle Interno na Prefeitura sugere-se o cumprimento das seguintes tarefas e nessa ordem:

- Compor comissão para realizar estudos sobre o tema, abrangendo inclusive as orientações do TCE/PE;

- Elaborar projeto de lei de implantação do Sistema de Controle Interno adequado às necessidades, realidades e estrutura do Município, tomando por base as orientações do TCE/PE;

- Promulgar a lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal;

- Compor equipe provisória de controle interno, mediante recrutamento interno, até a realização do concurso;

- Regulamentar a lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno;

- Realizar concurso público para o provimento das vagas criadas para a unidade de controle interno;

- Realizar diagnóstico inicial, através de comissão designada para este fim, sobre a situação dos controles gerais do município e orientação das ações;

- Treinamento da equipe da unidade de controle interno;
- Realizar seminários internos para a disseminação de conceitos e forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno;
- Iniciar a operacionalização das atividades da unidade de controle interno quanto ao relacionamento com o controle externo;
- Definir e iniciar as atividades de responsabilidade da unidade de controle interno (quais – em que nível – frequência – fontes de informação);
- Elaborar e divulgar, pela unidade de controle interno, norma que orienta e padroniza a elaboração das demais normas;
- Promover discussões técnicas com as unidades executoras e com a unidade responsável pela coordenação do controle interno, para definir as rotinas de trabalho e identificar os pontos de controle e respectivos procedimentos de controle, objetos da Instrução Normativa a ser elaborada;
- Elaborar as instruções normativas;
- Consolidar as instruções normativas no Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle da Administração;
- Definir e disponibilizar os indicadores de gestão e demais informações para acompanhamento permanente da unidade de controle interno;
- Treinar a equipe da unidade de controle interno para o exercício das atividades de auditoria interna;
- Elaborar o Manual de Auditoria Interna, contemplando aspectos éticos, técnicos e metodologia para planejamento e execução dos trabalhos;
- Elaborar o primeiro Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), para uso interno da unidade de controle interno;
- Dar início ao desenvolvimento dos primeiros trabalhos de auditoria interna, conforme programação e metodologia estabelecidas.

2.9 CONTROLES INTERNOS EM ÁREAS ESPECÍFICAS

Despesa pública em geral

Controles Internos sugeridos:

- Descrição detalhada das despesas nas Notas de Empenho, Notas Fiscais, Recibos, cotações de preços (nos casos de aquisições não sujeitas à licitação);
- Caracterização do interesse público;
- Consulta periódica à SEFAZ para verificação da situação fiscal do fornecedor;
- Criação de norma estabelecendo os responsáveis pela liquidação da despesa (alertar para a segregação de funções).

Receita

Controles Internos sugeridos:

- Adoção de Documentos de Arrecadação Municipal (DAM), numerados tipograficamente;
- Existência de registros bancários e de tesouraria (boletins de tesouraria, contas bancárias individualizadas, normas que discipline o acesso à Tesouraria);
- Existência de cadastro de contribuintes atualizado (imóveis, prestadores de serviços, etc.).

Pessoal

Controles Internos sugeridos:

- Existência de Registros/Fichas Funcionais e Financeiras;
- Controle de frequências;
- Existência de arquivo seguro de documentos;
- Capacitação continuada dos servidores do DRH;
- Segregação das funções de cadastro e de folha de pagamento;
- Realização de recadastramento periódico de servidores e de pensionistas;
- Acompanhamento dos contratos temporários.

Bens Patrimoniais

Controles Internos sugeridos:

- Realização de inventários;
- Adoção de ficha de registro do bem;
- Existência de arquivo de Notas Fiscais para bens móveis;
- Existência de termo de responsabilidade sobre determinado bem.

Almoxarifado

Controles Internos sugeridos:

- Existência de Arquivo das Notas de Empenho e de Notas Fiscais;
- Adoção de documento padrão para requisição de material;
- Existência de norma definindo responsáveis pela assinatura das requisições;
- Condições de acondicionamento (ventilação, iluminação, segurança);
- Registro diário das entradas e saídas do almoxarifado, confecção de balancetes mensais.

Veículos / Combustível

Controles Internos sugeridos:

- Existência de registros individualizados dos veículos;
- Arquivo da documentação dos veículos;
- Adoção de diário de bordo (documento diário elaborado pelo condutor a ser entregue ao chefe da garagem);
- Adoção de controle de quilometragem X percurso X abastecimento;
- Existência de controle sobre o desempenho do veículo para promoção de revisões ou manutenção;
- Existência de controle sobre a reposição de peças;
- Adoção de documentos (Autorização para Abastecimento) assinada por responsável definido previamente.

Licitações e Contratos

Controles Internos sugeridos:

- Existência de cadastro de Fornecedores;
- Adoção de registros da comissão de licitação;
- Adoção de acompanhamento dos contratos quanto à vigência, parcelas (através dos boletins de medição para serviços), qualidade da mercadoria ou serviço entregue, etc.;
- Adoção de arquivo seguro para os processos;
- Capacitação dos membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Adiantamentos

Controles Internos sugeridos:

- Existência de norma definindo as condições para realização de despesas sob o regime de adiantamento e as regras para concessão e tomada de contas;
- Existência de Portaria definindo quem pode ser supridor; forma da prestação de contas e quem será o responsável pela análise.

Doações

Controles Internos sugeridos:

- Existência de norma definindo as condições para realização das doações;
- Existência de cadastro contendo o nome completo, endereço e documento de identificação do beneficiado;
- Definição de responsável pela análise das solicitações.

Combustíveis

Controles Internos sugeridos:

- Autorização de abastecimento sob a forma de talões contendo, no mínimo: numeração tipográfica, data de abastecimento do veículo, tipo de veículo abastecido, placa do veículo abastecido, tipo de combustível, quantidade abastecida, valor do combustível, quilometragem do veículo na ocasião do abastecimento, assinatura do responsável pelo Setor de transporte, assinatura do motorista por ocasião do abastecimento, assinatura do funcionário do posto abastecido.

CAPÍTULO III - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NOVO PARADIGMA PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para o atingimento de um grande objetivo: o equilíbrio entre receitas e despesas.

A responsabilidade na gestão fiscal deve ser compreendida como atuação responsável na arrecadação das receitas e realização das despesas públicas. A LRF busca consolidar um novo padrão de conduta fiscal para os gestores públicos.

Os pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal são:

AÇÃO PLANEJADA e TRANSPARENTE

Não mais se deve esperar o encerramento do exercício para verificar o cumprimento ou não das metas e objetivos. Deve-se atuar de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio entre receitas e despesas.

3.1 ABRANGÊNCIA DA LRF

A LRF aplica-se a todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e, no âmbito de cada um deles, suas regras devem ser observadas por todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos constitucionais (Ministério Público e Tribunal de Contas), exceto as chamadas empresas estatais não-dependentes.

ATENÇÃO: Empresa Estatal Dependente: É a Empresa Controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros, para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. O novo Manual da Secretaria do Tesouro Nacional define a Estatal dependente a empresa que tenha recebido recursos em um determinado exercício e conste, no exercício seguinte, dotação orçamentária para o mesmo fim.

3.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL

A LRF determina a observância a diversos limites, que são calculados tendo como referência a Receita Corrente Líquida (RCL). Importante lembrar que o montante da RCL não expressa a receita disponível para livre alocação pelo gestor Representa, apenas, o parâmetro para verificação dos limites.

Deve ser também deduzido o valor relativo ao cancelamento de restos a pagar, uma vez que essa operação tem como contrapartida receita orçamentária, e serve apenas para compatibilizar, contabilmente, os sistemas orçamentário e financeiro.

A RCL deve ser calculada levando-se em consideração o período de 12 meses, o mês em referência e os onze anteriores. É o chamado exercício fiscal móvel.

ATENÇÃO: O TCE/PE adotou como modelos dos Relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal os definidos por Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, devendo os municípios estar atentos às modificações existentes neles. Desta forma, o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, que acompanha o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, deve adotar o modelo definido pela citada Secretaria.

3.3 PILARES DA LRF

Costuma-se afirmar que a LRF está erigida sobre quatro pilares principais:

- Responsabilização;
- Controle;
- Transparência;
- Planejamento.

3.3.1 PLANEJAMENTO

A LRF tem como um de seus pressupostos a ação planejada. É recorrente, no texto da lei, a referência ao planejamento governamental. O equilíbrio das contas públicas para ser alcançado exige planejamento das ações. A gestão das finanças públicas não pode e não deve ser orientada pelas necessidades imediatas. O Gestor não deve atuar de forma reativa. Busca-se uma postura pró-ativa.

Este é um aspecto fundamental para o sucesso da gestão que se inicia. Função básica da gestão municipal - planejar - deve ocupar o centro da atenção dos prefeitos eleitos.

No entanto, é importante destacar, neste item, as principais contribuições da LRF.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passa a ter um conteúdo mínimo. Este instrumento orçamentário que tem a função principal de ser o elemento de ligação entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a definição anual das ações a serem executadas (LOA), assume, a partir da edição da LRF, posição de destaque no ciclo orçamentário. Deve tratar dos seguintes assuntos.

Assunto	Fundamento legal
Fixação de prioridades e metas da administração, orientação para a elaboração da lei orçamentária anual, disposição sobre alterações na legislação tributária, estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;	CF: artigo 165, parágrafo 2º; LRF: artigo 4º, <i>caput</i> .
Autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;	CF: artigo 169, parágrafo único, inciso II.
Equilíbrio entre receitas e despesas;	LRF: artigo 4º, inciso I, a.
Critérios e forma de limitação de empenho das despesas, a serem aplicados quando as metas de resultado primário não forem atendidas, quer pela realização de receitas em montante inferior às previsões, quer pela realização de despesas em montantes superiores à arrecadação, e quando a dívida consolidada de determinado ente exceder seu respectivo limite;	LRF: artigos 4º, inciso I, b, 9º, <i>caput</i> , e 31, parágrafo 1º.
Controle de custos e avaliação de resultados dos programas custeados com recursos públicos;	LRF: artigo 4º, inciso I, e.
Condições para transferência voluntária de recursos a entidades públicas e privadas e a pessoas físicas;	LRF: artigo 4º, inciso I, f.
Forma de utilização e montante da reserva de contingência para cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos;	LRF: artigo 5º, inciso III.
Previsão de índice de preços cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária;	LRF: artigo 5º, parágrafo 3º.
Condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;	LRF: artigo 14.
Definição do que se considera despesa irrelevante, para fins do artigo 16;	LRF: artigo 16, parágrafo 3º.
Fixação de limites para despesas de pessoal dos poderes, em relação à Receita Corrente Líquida, observadas as demais normas dos artigos 19 e 20;	LRF: artigo 20, parágrafo 5º.
Condições excepcionais para a contratação de horas extras, quando a despesa de pessoal exceder a 95% de seu limite;	LRF: artigo 22, parágrafo único, inciso V.
Requisitos para a inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias ou em créditos adicionais, depois de atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público;	LRF: artigo 45, <i>caput</i> .
Autorização para que os municípios contribuam para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação.	LRF: artigo 62, inciso I.

A LDO passa a ser integrada por dois anexos: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais apresenta metas para cinco variáveis: receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida - para o exercício a que se refere e os

dois seguintes. Este anexo é peça fundamental na estrutura lógica da LRF. As metas são de perseguição obrigatória e são utilizadas como referencial para adoção de alguns mecanismos de restrição orçamentária, que veremos adiante. Ressalte-se que as metas são definidas por cada município, sem imposição por outro ente da federação.

ATENÇÃO: Os municípios com menos de 50.000 habitantes estão obrigados a elaborar o Anexo de Metas Fiscais a partir do exercício de 2005.

O Anexo de Riscos Fiscais serve para quantificar os passivos contingentes e outros riscos capazes de prejudicar o equilíbrio das contas públicas. Tem por objetivo evitar que a materialização destes riscos provoque desequilíbrio fiscal. O valor identificado neste anexo deve ser incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA) como Reserva de Contingência.

ATENÇÃO: Passivos contingentes: São obrigações incertas porque dependem de condição futura. A exemplo de demandas judiciais que podem impor a realização, adicional, de gastos ou redução das receitas em relação àquele exercício financeiro.

Deve ser dada transparência à verificação do cumprimento das metas. O Poder Executivo municipal deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na Comissão de Finanças do Legislativo municipal. Essas audiências deverão ser realizadas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Quanto à execução orçamentária, a LRF contribuiu para adequar a realização das despesas à efetiva arrecadação das receitas. Obriga que o Poder Executivo municipal, 30 dias após a publicação dos orçamentos, divulgue a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (segundo artigo 8º). Trata-se de instrumento valioso para que o Prefeito possa programar a realização dos gastos em função das receitas arrecadadas, minimizando a possibilidade de ocorrência de despesas empenhadas que não poderão ser pagas por falta de recursos financeiros.

Ainda buscando compatibilizar a disponibilidade financeira e a realização dos gastos autorizados na lei orçamentária, a LRF instituiu o mecanismo denominado de limitação de empenho. Trata-se da obrigação de verificar, a cada dois meses, se a receita está sendo arrecadada conforme previsto, caso contrário, os Poderes Legislativo e Executivo municipais não poderão realizar despesas de acordo com os montantes autorizados, devendo editar atos de limitação de empenho (artigo 9º).

ATENÇÃO: Não será objeto da limitação de empenho:

- 1) Despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida;
- 2) Despesas ressalvadas pela LDO.

IMPORTANTE: O ente da Federação ficará dispensado do atingimento das metas fiscais e da limitação de empenho, na ocorrência de calamidade pública, reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, e pelas Assembléias Legislativas, no caso dos Estados e Municípios. Assim como, no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

A LRF estabelece, também, regras voltadas para a preservação do patrimônio público, que devem ser observadas na execução orçamentária.

A primeira trata da proibição de utilizar receita de capital, derivada da alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio público, para realização de despesas correntes. Regra geral, estas receitas só podem ser utilizadas para custear despesas de capital.

ATENÇÃO: A única exceção a essa regra é a destinação desses recursos, por lei, para os regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (artigo 44).

A LRF impõe, ainda, as seguintes condições para inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias e nos créditos adicionais:

- Nenhum investimento com duração superior a um exercício financeiro poderá ser acrescido, se não estiver previsto no PPA ou em lei que o autorize (artigo 5º, § 5º da LRF c/c artigo 167, § 1º da CF/88);
- Os projetos em andamento têm de estar sendo adequadamente atendidos (artigo 45 da LRF);
- As despesas de conservação do patrimônio público têm de estar contempladas (artigo 45 da LRF).

3.3.2 TRANSPARÊNCIA

A transparência pretendida pela LRF contempla a disponibilização e a publicação das informações sobre a gestão fiscal. No entanto, para que haja transparência, em sua plenitude, as informações devem ser divulgadas em linguagem compreensível por quem as recebe. Deve haver compatibilidade entre a linguagem utilizada e o seu destinatário. Merece atenção especial a divulgação das informações para o cidadão.

A LRF estabelece que são instrumentos de transparência: os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivo parecer prévio, relatórios resumidos de execução orçamentária, relatórios de gestão fiscal e as versões simplificadas destes documentos (artigo 48). Deve-se incrementar e disseminar estas iniciativas, abrangendo, também, as prestações de contas e os relatórios parciais sobre o cumprimento da LRF.

Em síntese, a LRF contempla os seguintes mecanismos de transparência:

- Incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (artigo 48, parágrafo único);
- Tornar disponível, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, as prestações de contas do Chefe do Poder Executivo, durante todo o exercício (artigo 49, *caput*);
- Realizar audiências públicas, ao final dos meses de fevereiro, maio e setembro na Comissão de Finanças do Legislativo municipal, durante as quais o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre (artigo 9º, § 4º);
- Divulgar, amplamente, os resultados da apreciação das contas julgadas ou tomadas pelos Tribunais de Contas (artigo 56, § 3º);
- Divulgar, amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os instrumentos de transparência da gestão fiscal (artigo 48, *caput*).

3.3.3 CONTROLE

A LRF, na busca do equilíbrio fiscal, estabelece diversas regras para arrecadação de receitas, realização de despesas e prestação de contas.

3.3.3.1 Receitas

Em relação às receitas, a instituição, previsão e arrecadação dos tributos de competência municipal são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento destes requisitos, em relação aos impostos, impede o município de receber transferências voluntárias. Perceba-se que a exigência é de que o município adote todas as providências, que estiverem ao seu alcance, para a arrecadação de suas receitas. O objetivo é fazer justiça fiscal, garantindo isonomia e impessoalidade na gestão das receitas. Não há, por exemplo, a obrigação de que todos os habitantes paguem IPTU, mas sim a obrigação de que o município, por lei, estabeleça as condições para pagamento deste imposto, inclusive eventuais tratamentos tributários diferenciados e cobre, efetivamente, daqueles que estão obrigados ao seu pagamento.

As receitas devem ser estimadas com base em critérios técnicos, levando em consideração a arrecadação dos exercícios anteriores e as projeções econômicas para o exercício a que se referem (conforme artigo 12).

A LRF inovou ao dispensar à renúncia de receita o mesmo tratamento das despesas. Na realidade, a renúncia de receita tem o mesmo efeito fiscal que o aumento dos gastos. É o chamado gasto tributário.

Não há proibição à renúncia de receita. No entanto, caso assim queira, o gestor deve atender aos seguintes requisitos:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes;
- Atender ao disposto na LDO;
- Demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;

OU

- Estar acompanhada de medidas de compensação para o exercício que deva entrar em vigor e os dois seguintes, por meio do aumento de receita. Nesse caso, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação.

Perceba-se que caso a renúncia tenha sido considerada na estimativa da receita e não afete as metas de resultados fiscais, não há necessidade de adotar medidas de compensação.

ATENÇÃO: A LRF considera aumento de receita, apenas aquele proveniente da elevação de alíquota; da ampliação de base de cálculo; da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

3.3.3.2 Despesas

A LRF estabelece novos requisitos para a realização da despesa pública. Pode-se destacar a necessidade de demonstrar a existência de disponibilidade financeira como o principal desses requisitos. Deixa-se de exigir apenas a autorização legislativa consubstanciada na Lei Orçamentária.

3.3.3.2.1 Despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental

Essas despesas só poderão ser aumentadas caso atenda-se aos seguintes requisitos:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tenha adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

3.3.3.2.2 Despesa obrigatória de caráter continuado

Despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um período superior a dois exercícios.

Há certas despesas que têm um potencial para causar dano ao equilíbrio das contas públicas maiores que outras. Notadamente, aquelas cuja realização se prolongará por mais de um exercício. Assim, a LRF estabeleceu para esses gastos exigências ainda maiores para a sua criação ou aumento, são elas:

- Os atos que as criarem ou as aumentarem deverão ser instruídos com estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- Demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio;
- Comprovação de que a criação ou aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- Compensar seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

O gestor deverá implementar essas medidas antes da criação ou aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado.

ATENÇÃO: As despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de pessoal de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988, estão excluídas da observância dessas regras.

3.3.3.2.3 Despesa com pessoal

Em razão do valor expressivo dos gastos com pessoal, a LRF demonstra especial atenção na definição de limites para a realização dessas despesas, seguindo uma tendência desde a chamada “Lei Camata”. Assim, o Município não pode gastar com Pessoal mais do que 60% da sua Receita Corrente Líquida. Este limite geral foi distribuído entre os Poderes da seguinte forma:

Poderes	Limites
Executivo	54 %
Legislativo	6 %

É importante compreender o conceito de despesa total com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se de conceito abrangente que contempla gastos com:

- Pessoal ativo, inativo e pensionista;
- Relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos;

- Pessoal civil, militar e membro de poder;
- Quaisquer espécies remuneratórias;
- Vantagens pessoais de qualquer natureza;
- Encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência;
- Terceirização de mão-de-obra relativa à substituição de servidores e empregados públicos.

ATENÇÃO: Assim como para apuração da Receita Corrente Líquida, a despesa total com pessoal deve ser apurada somando-se os valores do mês em referência aos dos onze imediatamente anteriores, o chamado exercício fiscal móvel.

A verificação do cumprimento destes limites será realizada ao final de cada quadrimestre, exceto para os municípios com população com menos de 50.000 habitantes, que pode fazê-lo ao final de cada semestre. Tal demonstrativo constará do Relatório de Gestão Fiscal.

A LRF estabeleceu, na realidade, três limites para os gastos com pessoal. O primeiro deles é, conforme já foi visto, o limite legal. No entanto, caso o Poder Executivo ou Legislativo Municipal ultrapasse 95% (limite prudencial) do limite geral, são vedados:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Além destes limites, há outro, denominado limite de alerta, que representa 90% do limite geral. Neste caso, o Tribunal de Contas fica obrigado a emitir alerta àquele Poder que atingiu esse limite. Trata-se de medida preventiva. Em síntese, temos:

Poderes	Limites (%)		
	Legal	Prudencial	Alerta
Executivo	54,0	51,3	48,6
Legislativo	6,0	5,7	5,4

A LRF estabelece, para o caso do Município que vier a ultrapassar o limite Legal, a obrigatoriedade de enquadramento no prazo de dois quadrimestres, caso contrário, ficará sujeito às seguintes sanções:

- Não poderá receber transferências voluntárias;
- Não poderá obter garantias, direta ou indireta, de outro ente;
- Não poderá contratar operações de crédito, exceto às destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Poderá, também, ser aplicada multa de 30% dos vencimentos do gestor responsável, nos termos do artigo 5º da Lei Federal Nº 10.028/2000, chamada de Lei de Crimes Fiscais.

ATENÇÃO: Será suspensa a contagem do prazo de enquadramento na ocorrência de calamidade pública, reconhecida pelas Assembleias Legislativas, assim como no caso do Estado de Defesa ou de Sítio, decretado na forma da Constituição Federal de 1988.

O prazo de enquadramento será duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB), nacional, regional ou estadual, por período igual ou superior a quatro trimestres.

Entende-se por baixo crescimento, segundo a LRF, a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Os gestores, antes da edição de qualquer ato que provoque o aumento da despesa com pessoal, devem atentar para o atendimento aos seguintes requisitos, sob o risco de tais atos serem nulos:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício que devem entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- Declaração do ordenador de despesa de que o aumento tenha adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO;
- Demonstração da origem dos recursos para o seu custeio;
- Comprovação de que a despesa aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- Observância da vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
- Atendimento ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- Não ser expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

3.3.3.3 Restrições de final de mandato

A LRF estabelece três grandes restrições relativas ao final de mandato. Assim, os Prefeitos e Presidentes da Mesa Diretora das Câmaras Municipais devem dispensar especial atenção às seguintes regras:

- Não pode haver aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder;
- Não poderá ser realizada operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Prefeito Municipal;
- Não pode ser contraída obrigação de despesa, nos últimos dois quadrimestres do mandato do titular do Poder, que não possa ser cumprida integralmente dentro do próprio mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Dessas restrições, sem dúvida, a proibição de contrair obrigação de despesa nos oito últimos meses do mandato, sem disponibilidade de caixa, revela-se a mais importante. Importante destacar que na apuração da disponibilidade de caixa deve ser elaborado um fluxo financeiro que contemple todos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. O TCE/PE aprovou a Decisão TC N° 258/2006, que tratam especificamente desta matéria e devem ser consultadas pelos gestores.

O descumprimento dessas regras conduz à possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei Federal N° 10.028/2000, que alterou o Código Penal brasileiro, tornando crime a prática dos atos vedados.

3.3.3.4 Prestação de contas

A Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo municipal inclui não apenas as suas próprias, mas consolida as contas de todos os órgãos e entidades municipais, assim como as do Poder Legislativo. São as chamadas contas de governo. O Tribunal de Contas ao apreciar estas contas emite Parecer Prévio que deve servir de base para o julgamento pelo Poder Legislativo municipal.

As prestações de contas anuais dos Prefeitos Municipais e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 30 de março do exercício subsequente (artigo 32, Lei Orgânica do TCE/PE).

Os Municípios devem enviar cópia de sua prestação de contas anual ao Poder Executivo da União, com cópia para o Poder Executivo Estadual até 30 de abril.

ATENÇÃO: O Parecer Prévio somente deixará de prevalecer, caso dois terços dos Vereadores votem pelo julgamento de forma contrária ao opinativo do Tribunal de Contas.

A LRF exige, além da prestação de contas anual, a elaboração e divulgação de prestações de contas parciais, que servem, também, para verificar se as metas fiscais estão sendo cumpridas, e caso contrário seja possível adotar providências para correção dos desvios, prevenindo a materialização dos riscos.

Estas prestações de contas parciais serão bimestrais, quadrimestrais ou semestrais, dependendo da informação a ser prestada e do porte do município. Dois são os instrumentos para esta verificação periódica: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

3.3.3.4.1 Relatório de Gestão Fiscal - RGF

O RGF deve ser emitido ao final de cada quadrimestre e publicado até 30 dias após, no caso dos municípios com mais de 50.000 habitantes ou até 30 dias após o final do semestre para aqueles com população abaixo deste número, e que fizeram a opção pela divulgação semestral. A divulgação ao público será ampla, inclusive em meio eletrônico. Deve ser elaborado um relatório para cada Poder (um para o Executivo e outro para o Legislativo municipal). O RGF conterá informações sobre o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e sobre a adoção das providências para seu cumprimento.

Caso o RGF não seja enviado ao Poder Legislativo ou ao Tribunal de Contas, o gestor responsável poderá ser multado em 30% dos seus vencimentos anuais, proporcional ao período, conforme estabelece o artigo 5º da Lei Federal Nº 10.028/2000, c/c a Resolução TC Nº 010/2005. A Lei Orgânica do TCE/PE, Lei Estadual Nº 12.600/2004, em seu artigo 39 determina que até 15º dia útil após o encerramento do prazo para sua publicação, o RGF deverá ser encaminhado ao Tribunal.

ATENÇÃO: O RGF deve ser assinado pelo Prefeito, ou pelo Presidente e demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Além dessas autoridades, o RGF deverá, também, ser assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, assim como por outras, desde que definidas por ato próprio de cada Poder.

3.3.3.4.2 Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

Este relatório deve ser publicado em até 30 dias após o final do bimestre, independente do porte do município. Deve ser elaborado um único relatório, por bimestre, que consolida as informações de todos os Poderes e órgãos municipais. Serve, basicamente, para demonstrar a arrecadação em comparação com o previsto, e a despesa realizada em relação àquela fixada.

ATENÇÃO: O descumprimento dos prazos de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) sujeita o Município à vedação de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

3.3.3.4.3 Fiscalização

A LRF estabelece, em seu artigo 59, que a fiscalização da gestão fiscal deve ser realizada pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e

pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Percebe-se a necessidade de estruturação de sistema de controle interno no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, com o intuito de garantir o cumprimento das normas da LRF.

A ênfase da fiscalização deve ser em relação a: (1) atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); (2) limites e condições para a realização de operação de crédito e inscrição em restos a pagar; (3) medidas adotadas para o retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite; (4) providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliada aos respectivos limites; (5) destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; (6) cumprimento do limite de gastos totais dos Legislativos Municipais.

Além desses aspectos, a LRF atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para alertar os Poderes ou Órgãos quando verificarem o seguinte: (1) a possibilidade de ocorrência da limitação de empenho; (2) que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite; (3) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% do respectivo limite; (4) que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; (5) fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

ATENÇÃO: Os municípios só poderão contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação, se houver:

- 1) Autorização na LDO;
- 2) Autorização na LOA;
- 3) Convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

3.3.4 RESPONSABILIZAÇÃO

O descumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de poder motivar a rejeição/irregularidade das contas, conduz à possibilidade de aplicação de diversas sanções.

Há dois grupos de sanções: as pessoais e as institucionais. A LRF trata das chamadas Sanções Institucionais. Aquelas que recaem sobre o ente da federação. São três as Sanções Institucionais:

- Não receber transferências voluntárias;
- Não realizar operação de crédito;
- Não obter garantia, direta ou indireta, de outro ente.

A Lei de Crimes Fiscais (Lei Federal Nº 10.028/2000) estabelece as sanções pessoais, assim entendidas aquelas que atingem o próprio gestor.

A LRF foi objeto de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN Nºs 2365, 2324, 2261, 2256, 2250, 2241, 2238). O Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento dos vários dispositivos atacados, tendo suspenso em caráter liminar, nos autos da ADIN 2238, os seguintes:

Dispositivos suspensos	Razões
§ 4º, art. 9º. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.	Afronta ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes.
§ 2º, art. 12. O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.	Violação ao disposto no artigo 167, III, da Constituição Federal.
§ 1º, artigo 23. No caso do inciso I do § 3º do artigo 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções <u>quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.</u>	A expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” contraria o Princípio da Irredutibilidade dos vencimentos.
§ 2º, artigo 23. É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.	Violação ao Princípio da Irredutibilidade dos vencimentos.

CAPÍTULO IV – ADMISSÕES, APOSENTADORIAS E PENSÕES NO SERVIÇO PÚBLICO

A Administração Pública, no exercício de suas funções, utiliza-se de pessoas físicas, as quais são atribuídas, em caráter definitivo ou transitório, o desempenho de atividades estatais. São os chamados agentes públicos.

Esse grupo de atores da Administração Pública é constituído por:

- **Agentes políticos**, que são os titulares de cargos públicos estruturais à organização política do Estado;
- **Colaboradores particulares**, que, embora não mantenham vínculo profissional direto com a Administração Pública, prestam serviços ao Estado, remunerados ou não;
- **Servidores públicos** são aquelas pessoas físicas que, mantendo vínculo estatutário ou contratual, de caráter permanente ou eventual, prestam serviços ao Estado e suas entidades da Administração Indireta, percebendo, em consequência, remuneração dos cofres públicos.

É nesse último grupo de agentes público que será concentrada a atenção. Nele distinguem-se três espécies distintas de servidores:

- **Servidores públicos propriamente ditos**, titulares de cargos públicos e sujeitos ao regime jurídico estatutário;
- **Empregados públicos**, ocupantes de empregos públicos, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT);
- **Servidores contratados temporariamente**, que não titularizam cargos nem ocupam empregos.

4.1 ADMISSÃO DE PESSOAL

A admissão de pessoal pela Administração Pública tem como regra a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, sendo ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (artigo 37, inciso II da Constituição Federal).

Outra exceção ao princípio constitucional da exigência de concurso público é a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual deve ser regulada por lei, em cada ente federativo (artigo 37, inciso IX da Constituição Federal).

4.1.1 REQUISITOS PARA ADMISSÃO DE PESSOAL

Apesar da regra de obrigatoriedade do concurso público, não é suficiente a sua realização para imprimir legalidade às admissões de pessoal e fazer com que os respectivos

atos produzam seus efeitos. São de observância compulsória os princípios norteadores da administração pública, os requisitos legais e a relação custo/benefício, não havendo espaço para a discricionariedade do administrador.

É necessária no processo de admissão de servidor **efetivo** ou **empregado** público a satisfação de certos pressupostos, **sob pena de nulidade** dos respectivos atos, quais sejam:

- Comprovada necessidade de aumento do quadro de pessoal;
- Criação de cargo ou emprego através de lei;
- Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão na Lei Orçamentária Anual;
- Obediência à vedação da Lei Eleitoral (Lei Federal Nº 9.504/1997);
- Observância das vedações e dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal;
- Regularidade do processo seletivo.

4.1.1.1 Comprovada necessidade de aumento do quadro de pessoal

A admissão de pessoal pressupõe um incremento no montante das despesas de qualquer organização. No entanto, não se trata apenas de uma majoração nos gastos; deve, necessariamente, objetivar a satisfação da real necessidade da administração. É neste sentido que se diz que qualquer ato admissório deve ser devidamente motivado, ou seja, que sejam demonstradas as justificativas para sua realização.

4.1.1.2 Criação de cargo ou emprego através de lei

Os servidores, de conformidade com a sua vinculação com o Estado, podem titularizar cargos (efetivos), ocupar empregos (empregados públicos) ou exercer funções.

Simplificadamente, pode-se considerar cargo como o lugar e o conjunto de atribuições a ele inerentes, confiado pelo Estado a uma pessoa física que, agindo em nome deste, desenvolve atividades de interesse coletivo. Emprego é a estrutura similar quando as relações entre o Estado e o servidor são de caráter celetista.

A criação de cargos e empregos ocorre através de lei. Portanto, para que se possa realizar qualquer admissão de pessoal, faz-se necessário que o respectivo cargo ou emprego tenha sido regularmente criado.

Outrossim, é imprescindível que o cargo ou emprego esteja vago.

4.1.1.3 Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão na Lei Orçamentária Anual

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista no texto constitucional (artigo 165, inciso II), trata-se de um instrumento de planejamento destinado basicamente a estabelecer metas e prioridades da Administração para o exercício seguinte e a orientar a elaboração do respectivo orçamento anual, emprestando-lhe maior clareza e razoabilidade. Tal peça orçamentária faz a ligação entre o Plano Plurianual (PPA), planejamento de longo prazo, com duração quadrienal, e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal, artigo 169, determina que somente poderá ser realizada admissão de pessoal pela Administração Pública, a qualquer título, se houver, além de dotação orçamentária suficiente para realizar a respectiva despesa, também autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (não se aplica às empresas públicas e às sociedades de economia mista).

IMPORTANTE: Tal autorização não deve ser apenas formal, precisa quantificar sua repercussão financeira, permitindo, desse modo, a inclusão da respectiva despesa na peça orçamentária. Fica evidente tal entendimento, pois a LDO é o instrumento que dá ao orçamento anual parâmetros de receitas (metas), limites de despesa (por poderes e órgãos) e estabelece as políticas a serem necessariamente adotadas no exercício seguinte no caso de admissões de pessoal.

4.1.1.4 Obediência à vedação da Lei Eleitoral

A Lei Eleitoral N° 9.504/1997, que disciplina as eleições no país, de acordo com o prescrito no seu artigo 73, inciso V, veda a admissão de servidores públicos, sob qualquer forma, no período que se inicia três meses antes do pleito (realizado em primeiro domingo de outubro) até a posse dos eleitos, impondo nulidade de pleno direito aos atos exarados em desacordo com tal regra.

ATENÇÃO: Somente se aplica tal vedação aos Poderes Executivo e Legislativo, ressalvados os casos de admissão de comissionados, e de aprovados em concurso público homologado até o início do citado prazo, bem como a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

4.1.1.5 Observância das vedações e dos limites impostos pela LRF para despesas com pessoal

O texto constitucional já previa a necessidade de se estabelecer limitação para as despesas com pessoal da União, Estados, Distrito federal e Municípios, cujo percentual havia

sido fixado nas disposições transitórias enquanto lei complementar não dispusesse em definitivo.

Tal regulamentação ocorreu através da “Lei Camata II” (Lei Camata Nº 96/1999) e mais recentemente pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nº 101/2000).

Ponto de relevo da LRF, a limitação de despesas com pessoal é de fundamental observância para a validade dos atos de admissão de servidores públicos.

Além dos limites máximos, a LRF criou o chamado **limite prudencial** (correspondendo a 95% do limite de despesa com pessoal do Poder ou Órgão), a partir do qual quaisquer atos que impliquem em aumento de despesa com pessoal ficam vedados. Na hipótese em que, mesmo vedadas, ocorrerem admissões, os atos praticados, serão considerados nulos.

É vedada, ainda, a criação de cargos, empregos e funções quando o Poder ou Órgão estiver extrapolando o limite prudencial. Caso sejam criados, impõe-se a ineficácia da respectiva norma e a impossibilidade de seu provimento, mesmo se o excesso for eliminado posteriormente.

Em paralelo à limitação imposta pela Lei Eleitoral para admissão de pessoal, a LRF também trata da matéria. O parágrafo único do artigo 21 impõe a nulidade ao ato admissório que implique aumento de despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão.

IMPORTANTE: A LRF impõe, de acordo com o citado artigo 21, a obrigatoriedade de se instruir os atos que criarem ou aumentarem despesas de pessoal com as estimativas de impacto orçamentário-financeiro, para o exercício em que forem entrar em vigor e para os dois subsequentes, com o objetivo de demonstrar a compatibilidade da nova despesa com as metas de resultados estabelecidas para o período. Essa obrigatoriedade, no entanto, somente ocorrerá quando houver necessidade de alteração na lei orçamentária.

4.1.1.6 Regularidade do processo seletivo

Além dos aspectos acima mencionados, de fundamental importância para a apreciação, para fins de legalidade, das admissões de pessoal no serviço público, é a apreciação do respectivo concurso ou processo de seleção. Para essa análise devem ser considerados, entre outros, os seguintes aspectos:

- Realização efetiva do certame seletivo;
- Regularidade do processo de seleção/concurso público (obediência às normas legais e aos termos do respectivo edital);
- Respeito à ordem de classificação dos candidatos para nomear/contratar;
- Garantia da reserva constitucional de vagas para deficientes (artigo 37, inciso VIII, da CF/88);
- Observância do prazo de validade dos concursos/seleções para se nomear/contratar;

- Condições de transitoriedade, de excepcionalidade e relevante interesse público nas contratações autorizadas pelo inciso IX, do artigo 37, da CF/88;
- Compatibilidade da habilitação dos admitidos com as atribuições dos respectivos cargos/empregos e funções.

4.1.2 REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO

Antes da realização do concurso propriamente dito algumas providências deverão ser tomadas, observando-se determinadas normas para que o processo transcorra dentro da legalidade e produza seus efeitos, prevenindo qualquer vício que possibilite argüição de sua nulidade.

Faz-se necessário que o cargo ou emprego a ser preenchido tenha sido criado por lei, sob pena de nulidade do processo.

ATENÇÃO: Se houver candidatos aprovados em concurso anterior e ainda não nomeados dentro do período de validade do respectivo certame, para que se possa realizar novo concurso, é necessária a reserva de tantas vagas quantos forem os candidatos não nomeados, e oferecidas apenas as remanescentes.

Verificada a existência de cargos/empregos vagos, deverão ser designadas oficialmente a Comissão Organizadora do concurso e a Banca Examinadora, nos casos de prova de títulos ou de prova prática.

A Comissão Organizadora ou a empresa responsável pela realização do concurso elaborará o edital do certame. Tal instrumento deverá ser publicado com a suficiente antecedência para propiciar ampla divulgação e tempo razoável para alcançar o máximo de interessados. Algumas informações devem, necessariamente, constar do edital, quais sejam:

- Regime jurídico aplicado aos servidores a serem nomeados/contratados;
- Nomenclatura e quantitativo dos cargos ou empregos oferecidos;
- Período de inscrição dos interessados (tempo razoável, sob pena de afronta ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas);
- Requisitos para provimento de cada cargo ou emprego (compatíveis com as respectivas atribuições);
- Especificação dos programas das disciplinas exigidas para cada cargo/emprego oferecido;
- Formas e critérios utilizados para avaliação das provas, incluindo a pontuação atribuída para cada uma delas;
- Identificação objetiva e precisa dos títulos considerados para cada cargo/emprego, informando a respectiva pontuação;
- Critérios objetivos a serem utilizados para desempate relacionados com os requisitos necessários ao exercício do cargo, não se admitindo utilização de critérios

subjetivos;

- Reserva de vagas para portadores de deficiência, em percentual estabelecido pela respectiva legislação (a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu artigo 97, inciso VI, alínea *a*, prevê reserva, por ocasião de concurso público no âmbito do Estado e dos Municípios, de 3% das vagas, ou, pelo menos uma, observando-se a habilitação técnica e outros critérios previstos em edital público);

- Prazo de validade do concurso (até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período – artigo 37, inciso III, da CF);

- Valor da remuneração inicial de cada cargo ou emprego oferecido;

- Prazos para interposição de recursos;

- Forma de comunicação de informações referentes ao certame: data e horário da realização das provas, resultado do concurso e publicação dos atos de nomeação dos aprovados (se não definidos no edital, a Comissão organizadora deverá fazer publicar comunicado contendo tais informações). Vale ressaltar que a publicidade dos atos relativos ao concurso deve ser efetuada nos órgãos oficiais de divulgação de cada ente da Federação. No âmbito federal, a publicação deve-se dar no Diário Oficial da União. Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos seus similares.

A realização do concurso poderá, ainda, ser contratada pela administração com instituição pública ou particular, a qual se reportará à Comissão que preside os trabalhos.

Os profissionais de ensino devem ter seu ingresso no serviço público, feito exclusivamente por concurso público de provas e títulos (artigo 206, inciso V, da Constituição Federal).

Após a realização das provas e o termo final do prazo para interposição de recurso, a autoridade competente deverá homologar os resultados do concurso através de ato formal, que terá como anexo a listagem dos aprovados, contendo cargo e nome completo do candidato, número do documento de identificação e seu registro no cadastro de contribuintes junto ao Ministério da Fazenda.

A partir daí, está encerrada a seleção do pessoal. Seguir-se-ão, de acordo com a conveniência da administração, a nomeação e a convocação dos candidatos aprovados (mediante a expedição de portaria devidamente publicizada), de acordo, rigorosamente, com a ordem de classificação, considerando o número de vagas disponíveis. Deverá ser, ainda, fixado prazo para a posse, se estatutário, ou para apresentação da documentação para a respectiva contratação, quando se tratar de emprego público. É também nessa oportunidade que deverá ser comprovada a habilitação dos candidatos para o exercício do cargo ou emprego, sem a qual não poderão tomar posse ou ser contratados, perdendo, conseqüentemente, suas vagas para os classificados seguintes. Para os deficientes, deve ser apresentado laudo médico comprovando a deficiência e a sua adequação para o exercício do cargo.

IMPORTANTE: A aprovação em concurso público não dá ao candidato direito à nomeação. Entretanto, se homologado o resultado e durante o prazo de validade do certame, os aprovados têm direito à observância da ordem de classificação, ou seja, não se admite a preterição de um candidato melhor classificado por outro concorrente.

Ademais, não se pode esquecer a necessidade da estrita obediência aos limites e às condições impostas pela LRF, já comentados anteriormente, que em síntese são os seguintes:

- Observância a limites para a despesa com pessoal, quando da criação de cargos, empregos e funções e quando da emissão de atos de admissão que impliquem aumento de gastos daquela natureza.
- Adequação das despesas decorrentes das admissões aos instrumentos de planejamento.
- Compensação das despesas que provoquem desequilíbrio nas metas fiscais.

4.1.3 CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Como já mencionado, excetuando a regra geral do concurso público, a Constituição Federal determinou que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX).

Cabe a cada ente da Federação regular, através de lei, os casos de contratação temporária de pessoal (estabelecendo as hipóteses e situações que poderão ensejar sua realização), desde que atendidos os princípios da razoabilidade e da moralidade. De preferência e de acordo com as possibilidades tais contratações devem ser precedidas de processo seletivo simplificado.

São exigências para que se efetue a contratação de agente público sem a realização de concurso, sob pena de nulidade do ato:

- Contratação por tempo determinado;
- Necessidade temporária, e;
- Interesse público excepcional.

Apesar da necessidade de delimitação do período da contratação, a Constituição da República deixou a cargo de cada ente da federação regular a matéria.

Entende o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) não ser bastante a previsão legal dos requisitos acima. De acordo com a Decisão TC Nº 367/97, torna-se indispensável, outrossim, a motivação do ato pela autoridade responsável, através de sólida fundamentação fática e jurídica, de sorte a ficar manifesta a natureza emergencial, transitória e excepcional das admissões.

Assim, a urgência não pode ser provocada pela omissão da Administração. É preciso que tenha decorrido de situação imprevisível. Logo, a urgência não justificativa a contratação temporária se no mesmo momento existirem servidores habilitados para o exercício das atividades demandadas em gozo de licença para trato de interesse particular. Nesse caso deve a Administração, em respeito ao princípio da prevalência do interesse público sobre o particular, fazer retornar os servidores às suas atividades, suprimindo a carência, e não contratar pessoal temporário sem concurso.

IMPORTANTE: Também, a compatibilidade da formação e da habilitação do contratado com as atividades a serem desempenhadas no exercício da respectiva função deverá ser observada. Profissionais contratados para as áreas de saúde ou de obras, por exemplo, deverão comprovar suas formações acadêmicas e eventuais especialidades.

4.1.4 ANÁLISE DAS ADMISSÕES DE PESSOAL PARA FINS DE REGISTRO

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas elencadas no artigo 71, inciso III da Constituição Federal, está prevista a competência exclusiva e indelegável para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Essa análise realizada alcança tanto os atos de admissão de pessoal mediante concurso (forma universal adotada pela Constituição Federal), como as contratações temporárias por excepcional interesse público (ressalva do artigo 37, inciso IX da CF/88), devendo incidir sobre todos os atos admissórios.

Diferentemente, no que toca às nomeações para cargos comissionados, o Tribunal de Contas exerce o controle dos respectivos atos sob o aspecto da legalidade (artigo 37, incisos VIII a XI), notadamente no que se refere à natureza de suas atribuições, restritas exclusivamente a direção, a assessoramento ou a chefia, além da verificação das condições e percentuais mínimos de preenchimento por servidores de carreira (efetivos). Atos que infringirem essas normas e princípios são nulos.

O não atendimento às normas constitucionais e legais (inclusive à LRF) durante o processo de admissão de pessoal implica a ilegalidade do respectivo ato, devendo, por consequência, o Tribunal de Contas negar-lhe registro. A afronta a dispositivo legal, por sua vez, determina a nulidade do ato admissório, com efeitos retroativos à data de sua emissão.

4.1.4.1 Processo de análise dos atos de admissão de pessoal para fins de registro

De acordo com o artigo 42 da Lei Estadual N° 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), estão sujeitos a obrigatório registro no Tribunal de Contas, uma vez aferida a sua legalidade, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão.

No prazo de 30 (trinta) dias, a contar do ato de nomeação ou de contratação temporária, por força do disposto no § 1º do referido dispositivo legal, deve o responsável em cada órgão ou entidade da Administração Pública, enviar ao TCE/PE a documentação necessária para a apreciação da legalidade do respectivo ato.

Assim, essa documentação deve conter os seguintes elementos (Resolução TC N° 009/1992):

▪ Concurso público:

- a) Instrumentos normativos de criação dos cargos ou empregos oferecidos;
 - b) Ato motivador das admissões, demonstrando a sua real necessidade;
 - c) Indicação de autorização da LDO e da existência de dotação orçamentária para custear as nomeações;
 - d) Termo de designação da Comissão organizadora do concurso e da Banca examinadora, quando for o caso;
 - e) Edital do concurso;
 - f) Resultado final dos aprovados e classificados, após a aplicação dos critérios de desempate, se for o caso, contendo, em meio eletrônico/magnético, relação identificando os respectivos candidatos;
 - g) Ato de Homologação do resultado final do concurso;
 - h) Ato de prorrogação da validade do concurso, se for o caso;
 - i) Portarias de nomeações;
 - j) Termos de renúncia ou desistência de candidatos nomeados;
 - l) Termos de Posse, no caso dos estatutários;
 - m) Documentos comprobatórios da publicidade dada ao concurso (Cópias de Diário Oficial, de Jornal de grande circulação ou declaração de afixação do resultado em quadro de aviso das Câmaras e Prefeituras, quando for o caso);
 - n) Comprovação da inexistência de candidatos remanescentes de concursos pretéritos ainda em validade (somente para os cargos contemplados no novo certame);
 - o) Relatório de Gestão Fiscal relativo ao período de apuração imediatamente anterior às nomeações, demonstrando a obediência aos limites e às vedações estabelecidos pela LRF, com valores da despesa total com pessoal e da receita corrente líquida informados pelos regimes de competência e de caixa, respectivamente ou o demonstrativo previsto na Resolução TC N° 010/2005;
 - p) Declaração assinada pelo Chefe do Poder respectivo informando se houve o cumprimento da determinação contida no inciso II, do artigo 16, da LRF.
- Contratações temporárias:
- a) Cópia da lei que define as hipóteses de contratação e regulamenta a matéria;
 - b) Atos de solicitação, autorização e fundamentação das contratações, definindo o prazo;
 - c) Edital do processo seletivo;
 - d) Resultado final do processo seletivo;
 - e) Instrumentos contratuais;
 - f) Termos de renúncia ou desistência de candidatos convocados, se for o caso;
 - g) Prova de publicidade do edital do processo seletivo e das contratações;

h) Outros documentos capazes de comprovar a necessidade alegada para contratar. Por exemplo: comprovação de licença médica de servidor que ensejou a contratação temporária de um substituto;

i) Comprovação da inexistência de candidatos remanescentes de concursos pretéritos ainda em validade (somente para as funções que são objetos de contratação e a época da realização dos contratos);

j) Listagem, em meio magnético/eletrônico, de todos os contratados, contendo os principais dados do contrato: nome, função, período da contratação, registro no cadastro de contribuintes do Ministério da Fazenda (CPF);

l) Relatório de Gestão Fiscal relativo ao período de apuração imediatamente anterior às nomeações, demonstrando a obediência aos limites e às vedações estabelecidos pela LRF, com valores da despesa total com pessoal e da receita corrente líquida informados pelos regimes de competência e de caixa, respectivamente ou o demonstrativo previsto na Resolução TC N° 010/2005;

m) Declaração assinada pelo Chefe do Poder respectivo informando se houve o cumprimento da determinação contida no inciso II, do artigo 16, da LRF.

Requisitos para legalidade das admissões de pessoal		
Requisitos anteriores	Inovações da LRF	Requisitos atuais
Observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública		Observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública
Aprovação em concurso ou seleção pública		Aprovação em concurso ou seleção pública
Comprovada necessidade da admissão		Comprovada necessidade da admissão
Existência de cargo/emprego vago, criado por lei	Vedação de criação de cargo/emprego pelo Poder ou órgão que exceder o <i>limite prudencial</i>	Existência de cargo/emprego vago, criado por lei, observada a vedação de criação imposta para o Poder ou órgão que exceder o <i>limite prudencial</i>
Autorização das admissões na LDO	Autorização das admissões na LDO, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal	Autorização das admissões na LDO, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal
Previsão da respectiva despesa no orçamento anual	Previsão da respectiva despesa no orçamento anual, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal	Previsão da respectiva despesa no orçamento anual, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal
	Declaração do ordenador de despesas de que as admissões guardam compatibilidade com os instrumentos de planejamento	Declaração do ordenador de despesas de que as admissões guardam compatibilidade com os instrumentos de planejamento

Requisitos para legalidade das admissões de pessoal		
Requisitos anteriores	Inovações da LRF	Requisitos atuais
	Estimativa de impacto orçamentário-financeiro comprovando que a despesa nova não afetará as metas de resultados, desde que seja necessária alteração do orçamento	Estimativa de impacto orçamentário-financeiro comprovando que a despesa nova não afetará as metas de resultados, desde que seja necessária alteração do orçamento
Observância ao limite para despesa com pessoal estabelecido pela Constituição Federal, regulamentado pela Lei Camata II	Observância de limites para Poderes e Órgãos, sendo vedado aumento de despesa de pessoal para aquele que exceder a 95% do respectivo montante (valores apurados por competência)	Observância do <i>limite prudencial</i> (95% do limite total), sendo a apuração dos valores pelo regime de competência
Vedação de admissão pela Lei N° 9.504/97 (legislação eleitoral) – três meses antes do pleito até a posse dos eleitos		Vedação de admissão pela Lei N° 9.504/97 (legislação eleitoral) – três meses antes do pleito até a posse dos eleitos
	Vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias de mandato	Vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias de mandato

FONTE: MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

4.2 APOSENTADORIA

Conceitualmente, aposentadoria é o direito à inativação remunerada atribuído aos servidores que venham a se enquadrar em qualquer uma das três situações abaixo listadas:

- De forma cumulativa, reúnam os requisitos de tempo de contribuição, idade, tempo no cargo, tempo no serviço público e, quando couber, tempo na carreira e ingresso no serviço público até determinada data;
- Atinjam a idade limite de permanência no serviço público;
- Tornem-se incapacitados para o exercício das respectivas funções.

Sob o ponto de vista formal, aposentadoria é o ato pelo qual a Administração Pública concede esse direito ao servidor.

4.2.1 ATO DE APOSENTADORIA

A aposentadoria se consubstancia, ou seja, é concedida através de ato administrativo exarado pela autoridade competente, na forma da legislação local.

Percebe-se, pois, que não necessariamente, no âmbito municipal, o Prefeito é o responsável pela produção do ato aposentatório. É a norma local que indicará a quem cabe a competência (Chefe do Poder, Gestor da Unidade responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, etc.) de formalmente aposentar um servidor.

4.2.1.1 Características

O Ato de aposentadoria possui duas características basilares: é vinculado e complexo.

4.2.1.1.1 Ato vinculado

O ato de aposentadoria é um ato vinculado, tendo em vista que o ordenamento jurídico não faculta à Administração Pública, em tal situação, qualquer discricionariedade. Ou seja, uma vez que um determinado servidor reúna requisitos para inativar-se e, quando couber, queira exercer o direito em comento, nada pode a Administração que não aposentá-lo.

O Ato de aposentação resulta, portanto, como ocorre genericamente aos atos expressivos de competência vinculada, de mero juízo de constatação da autoridade competente. Certificando-se de que o servidor cumpriu todas as condições para inativar-se, não pode a Administração negar-se a reconhecer-lhe o direito ao prolongado descanso remunerado. A vinculação da aposentadoria é plena: tanto na produção quanto no conteúdo do ato. À autoridade administrativa não remanesce margem de discricionariedade alguma, em qualquer das modalidades aposentatórias: por invalidez, compulsória e voluntária¹.

4.2.1.1.2 Ato complexo

Em que pese a ausência de uniformidade doutrinária sobre o tema, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que o ato de aposentadoria se caracteriza como um ato complexo (conforme mandatos de segurança MS 25.552, MS 25.409, MS 25.072 e diversos outros julgados no mesmo sentido).

Frise-se que, conforme Acórdãos TC N^{os} 688/2000 e 606/2004, o TCE/PE possui posição idêntica àquela do STF.

¹ TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. *O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 197.

4.2.1.2 Efeitos

Em linhas gerais, o ato de aposentadoria produz efeitos a partir da respectiva publicação em Diário Oficial. É nesse momento que a Administração reconhece, formalmente, o direito à inativação do servidor, estando o mesmo dispensado, daquela data em diante, de comparecer ao trabalho. **Uma vez publicado o ato de aposentadoria, o cargo até então ocupado pelo servidor inativo torna-se vago.**

Convém destacar duas situações em que o ato de aposentadoria não produz efeitos a partir data de publicação em Diário Oficial:

- Efeitos retroativos: Ocorre quando um ato de aposentadoria, **em virtude de algum fator motivador**, traz no conjunto da fundamentação o destaque de retroação dos respectivos efeitos à determinada data;

- Aposentadoria compulsória: Nos casos de aposentadoria compulsória, por ter atingido a idade limite de permanência no serviço público, o servidor inativo não possui o direito de computar, para fins de inativação, os períodos de serviço/contribuição eventualmente obtidos após completar 70 anos de idade. Essa situação decorre do fato de que o ato de aposentadoria compulsória é meramente declaratório (ou seja, não precisa existir para produzir efeitos). Assim sendo, ao completar 70 anos, o servidor não só não precisa mais ir trabalhar, como sequer necessita requerer a aposentadoria, pois cabe exclusivamente à administração, no presente caso, adotar todas as medidas necessárias para formalizar a inativação compulsória.

IMPORTANTE: O ato aposentadoria compulsória deve, necessariamente, retroagir os respectivos efeitos à data em que o interessado completou 70 anos de idade, regendo-se pela legislação aplicável à época.

Por fim, em virtude de se tratar de um ato vinculado, não é possível para a Administração exarar um ato aposentatório com efeitos futuros.

4.2.1.3 Retificação, revogação e anulação de atos aposentatórios

Em virtude do princípio da autotutela, a administração pode rever os próprios atos (Súmula do STF Nº 473). Isso que dizer que, verificada alguma nova informação, falha ou irregularidade, pode a administração, na forma da lei e unilateralmente, alterar um ato anteriormente exarado.

Conforme o caso, é possível:

- **Retificar um ato:** Alterar um ato já existente, ajustando-o conforme o novo entendimento firmado (correção de erro, impropriedade, omissão etc.). O ato retificador produz efeitos a partir da data da vigência do ato retificado, salvo expressa disposição em contrário;

▪ **Revogar um ato:** Tornar sem efeito, a partir da data de vigência do ato revogador, o ato revogado. A revogação é aplicada pela administração quando, por razões de oportunidade e conveniência, resolve-se extinguir um ato válido (editado em conformidade com a lei);

▪ **Anular um ato:** Fulminar os efeitos, desde a vigência inicial, do ato anulado (assim sendo, é como se o ato original nunca tivesse existido no mundo jurídico). A anulação é aplicável para os casos envolvendo atos que, em decorrência dos próprios vícios, são ilegais.

No tocante à capacidade de autotutela da administração, cabe destacar que, conforme entendimento pacífico do STF (Súmula Nº 06), uma vez concedido registro por parte do TCE a um determinado ato, não pode a Administração, de forma unilateral, revê-lo. Ou seja, o ato registrado pelo TCE, quando esgotados os prazos recursais, adquire o *status* de “coisa julgada administrativa”.

Na situação em comento, uma vez verificada qualquer nova informação, falha ou irregularidade que afete um ato existente, cabe à administração editar novo ato e remetê-lo ao TCE para nova apreciação. Esse novo ato, entretanto, só produzirá efeito se a respectiva Corte de Cotas registrá-lo.

4.2.2 AQUISIÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA

O direito à aposentadoria surge no momento em que o servidor passa a reunir as condições legais para a inativação, podendo, salvo os casos de invalidez ou idade limite para a permanência no serviço público, exercê-lo quando bem entender.

Convém destacar que o Supremo Tribunal Federal já firmou posicionamento (Súmula Nº 359) no sentido de que o direito à aposentação é regido pela legislação vigente à época em que o interessado cumpriu todos os requisitos exigidos para inativar-se, independentemente da data do respectivo requerimento. Portanto, uma nova norma não atinge, necessariamente, aqueles servidores ativos que já possuíam requisitos para se aposentar, tendo em vista a existência de direito adquirido.

4.2.3 REGRAS DE APOSENTADORIA

Com a promulgação das Emendas Constitucionais Federais Nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005, o servidor pode enquadrar-se em uma das regras abaixo, a depender da data de ingresso no serviço público e da época em que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria:

Data		Regra de enquadramento
Ingresso	Cumprimento dos requisitos	
Anterior a 16/12/1998	Até 16/12/1998	REGRAS ANTIGAS (artigo 40 da CF/88, com redação anterior à ECF 20/1998)

Data		Regra de enquadramento
Ingresso	Cumprimento dos requisitos	
Até 16/12/1998	Até 31/12/2003	REGRAS DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 8º DA ECF 20/1998
Até 31/12/2003	Até 31/12/2003	REGRAS DO ARTIGO 40 DA CF/88 COM A REDAÇÃO DA ECF 20/1998
Até 16/12/1998	A partir de 31/12/2003	REGRA DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 2º DA ECF 41/2003
Até 31/12/2003	A partir de 31/12/2003	REGRA DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 6º DA ECF 41/2003
Até 16/12/1998	A partir de 31/12/2003	REGRA DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 3º DA ECF 47/2005
Não há data de referência	Não há data de referência	REGRAS PERMANENTES (artigo 40 da CF/1988 com a redação da ECF 41/2003)

Observando os períodos acima delimitados, constata-se a possibilidade de enquadramento de alguns servidores em mais de uma regra, ficando a critério deles a opção por aquela que achar mais vantajosa ou conveniente.

No tocante às aposentadorias por invalidez com proventos integrais, convém ressaltar que as doenças graves, contagiosas ou incuráveis que lastreiam tal regra devem estar previstas na legislação local. Os municípios não podem conceder esse tipo de aposentadoria baseados no Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais², a não ser que exista lei municipal que o adote.

Além da alteração nas regras de aposentadoria, as Emendas Constitucionais Federais N^{os} 20/1998, 41/2003 e 47/2005 trouxeram as seguintes inovações:

- Instituição do caráter contributivo, com a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial;
- Aplicação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) apenas para os servidores efetivos;
- Isenção previdenciária e, posteriormente, abono de permanência;
- Fim da paridade para as novas aposentadorias e pensões, ressalvadas as exceções previstas na Emendas Constitucionais Federais N^{os} 41/2003 e 47/2005;
- Proibição de percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regimes próprios de previdência social, ressalvadas as aposentadorias decorrentes de cargos acumuláveis na forma da CF/88;
- Contribuição dos servidores inativos e pensionistas;
- Possibilidade de utilização, para fins de aposentadoria, dos períodos de licença-prêmio, férias não gozadas ou quaisquer outros tipos de tempos fictícios adquiridos até a publicação da ECF N^o 20/1998, desde que a legislação local preveja a respectiva contagem para essa finalidade;
- Determinação de que os proventos de aposentadoria e os benefícios de pensão por morte, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para

² Lei Estadual N^o 6.123/1968, para o caso do Estado de Pernambuco.

concessão da pensão³. Ficam revogados, portanto, os artigos das normas municipais e estaduais que previam promoções ou qualquer outro tipo de vantagem financeira na passagem à inatividade;

- Vedação, nos termos do artigo 40, § 4º da CF/88, da adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores titulares de cargo efetivo, ressalvadas as exceções previstas em leis complementares, nos casos de servidores portadores de deficiência, que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física;

- A regra de aposentadoria especial de magistério⁴ passou a ser aplicada apenas para aqueles servidores titulares de cargo de professor e que comprovem que o tempo de contribuição utilizado para fins de inativação é, exclusivamente, tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio⁵. Assim sendo, o professor universitário não mais possui o direito a se aposentar pela regra especial de magistério.

4.2.4 REMUNERAÇÃO

É o valor total percebido no mês, em espécie, a qualquer título, pelo servidor público/militar, compreendendo todas as vantagens permanentes, as vantagens pessoais incorporadas e as retiráveis.

Em respeito ao disposto no artigo 7º, IV conjugado com o artigo 39, § 3º, ambos da CF/88 e conforme entendimento pacífico do TCE/PE (Decisão TC Nº 720/2003 e diversas outras no mesmo sentido), nenhum servidor poderá perceber a título de remuneração (ou proventos, quando inativo) valor inferior ao salário mínimo nacional vigente.

O conceito de remuneração engloba dois outros conceitos: vencimento/vencimento base e vencimentos.

4.2.4.1 Vencimento ou vencimento-base

Termos sinônimos que espelham a retribuição fixada em lei, representada pelo símbolo ou padrão atribuído a um cargo público.

Vencimento ou vencimento-base é aplicável, de forma pacífica, a servidores civis. Aos militares, o termo equivalente utilizado é soldo.

³ Vide artigo 40, §2º da CF/88, com redação dada pela ECF Nº 20/1998.

⁴ Regra que garante (tanto para o homem, quanto para a mulher) uma redução de cinco anos não só na idade mínima exigida, como também no tempo de contribuição mínimo exigido.

⁵ Artigo 40, § 5º da CF/88.

4.2.4.2 Vencimentos

É o valor correspondente não só às parcelas inerentes ao exercício do cargo, como também às vantagens que fazem parte do patrimônio jurídico do servidor/militar. Os vencimentos constituem-se como o objeto da garantia da irredutibilidade prevista no artigo 37, inciso XV da Constituição Federal.

4.2.5 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, o Princípio da Legalidade garante que toda e qualquer vantagem paga pela administração pública tenha como lastro norma legal. Desta forma, qualquer verba paga aos servidores públicos deverá estar prevista em lei que, entre outras coisas, deverá estabelecer:

- Os cargos que serão beneficiados;
- Valor, percentual, base de cálculo etc.;
- A natureza jurídica da referida vantagem (critérios de percepção e definição de inerência ao cargo ocupado ou à função executada).

4.2.5.1 Regulamentação

É possível que uma lei, ao criar determinada vantagem, não chegue ao ponto de abarcar todos os valores, formas e critérios de percepção pertinentes. Nesses casos, necessariamente, deverá ocorrer, através de Decreto, a respectiva regulamentação.

A função da norma regulamentadora é esclarecer e detalhar os pontos que porventura não foram contemplados na lei criadora da vantagem, pontos esses que são essenciais para se estabelecer não só os possíveis casos de percepção, como também os valores a que farão jus os servidores beneficiados.

4.2.5.2 Lei específica

Nos termos do artigo 37, X da CF/88, a remuneração dos servidores públicos e o subsídio dos Membros de Poder, detentores de mandatos eletivos, Ministros de Estado e Secretários (Estaduais e Municipais) somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observando-se a iniciativa privativa em cada caso. Não é possível, portanto, criar ou alterar vantagem remuneratória através de leis genéricas (ou seja, que disciplinam diversos assuntos).

4.2.6 PROVENTOS

Compreendem os valores percebidos, em espécie, pelo servidor inativo⁶/militar da reserva ou reformado e podem ter como fonte:

- O vencimento base/soldo do cargo no qual se deu a inativação, acrescido das gratificações e adicionais que sejam incorporáveis, quer por serem inerentes, quer por expressa previsão legal⁷;
- O resultado obtido pelo cálculo da média aritmética simples das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações que serviram de base para as contribuições do servidor inativo⁸ aos regimes de previdência a esteve vinculado, na forma da lei⁹.

4.2.7 INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE APOSENTADORIA (DOCUMENTOS NECESSÁRIOS)

Nos termos do artigo 8º, conjugado com o artigo 9º, ambos da Resolução TC Nº 026/2004, constituem documentos necessários à análise de um ato de aposentadoria por parte do TCE/PE:

- Requerimento assinado pelo servidor, quando se tratar de inativação voluntária, com o respectivo protocolo de recebimento por parte do órgão ou entidade de origem;
- Ato ou Portaria que concedeu a aposentadoria, reforma ou transferência para a reserva remunerada, contendo o nome, a matrícula, o cargo e a referência salarial consistente na classe, nível e/ou faixa do servidor na data da inativação, com a discriminação das vantagens financeiras incorporadas e indicação dos dispositivos legais que fundamentam a concessão da aposentadoria e, se for o caso, a incorporação de gratificações;
- Cópia da publicação do Ato ou Portaria veiculado no Diário Oficial do Estado ou do Município, quando houver, ou caso o Município não possua imprensa oficial, deverá ser remetida declaração assinada pela autoridade competente, informando a devida publicidade do Ato ou Portaria de inativação;
- Cópia da Ficha Funcional (Histórico Funcional) do servidor;
- Certidão de tempo de serviço/contribuição emitida pelo órgão ou entidade que concedeu a aposentadoria, bem como dos outros órgãos ou entidades, da esfera pública ou privada, onde o servidor laborou, contendo:

⁶ Há doutrinadores que defendem que o conceito de servidor inativo engloba não só os servidores aposentados, como também os servidores em disponibilidade remunerada.

⁷ Aplicável àqueles que foram inativados lastreados no Princípio da integralidade dos proventos.

⁸ No Estado de Pernambuco, proventos resultantes do cálculo pela média das remunerações não são aplicáveis às categorias dos policiais militares e civis, tendo em vista que tais categorias são regidas por normas específicas (vide artigo 40, § 4º e o artigo 42, § 1º da Constituição Federal, conjugado com a Lei Complementar Federal Nº 51/1985 e as Leis Estaduais Nºs 6.783/1974 e 10.426/1990, com as devidas alterações).

⁹ Aplicável aos servidores inativos que se aposentaram com base na média das remunerações. A norma que disciplina a forma de cálculo em comento é a Lei Federal Nº 10.887/2004.

a) data de admissão ou do efetivo exercício, conforme se trate de celetista ou estatutário;

b) licenças concedidas com a indicação da modalidade e do período;

c) férias e licenças-prêmio não gozadas com menção aos exercícios e períodos aquisitivos correspondentes, indicando quaisquer deduções com a respectiva natureza;

d) a indicação da fonte onde se encontram as informações averbadas na Certidão;

- Certidão expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), caso haja tempo de serviço de empresa privada averbado;

- Certidão discriminando as verbas remuneratórias, os respectivos valores percebidos pelo servidor na data da inativação voluntária, ou, na hipótese de aposentadoria compulsória, na data-limite para permanência em atividade, contemplando os fundamentos legais de concessão e incorporação;

- Processos de justificação judicial do tempo de serviço, acaso existentes, nos termos das Resoluções TC N° 011/1990, N° 01/1991 ou N° 09/1993;

- Processo de estabilidade financeira concedida ao servidor, acaso existente;

- Cópia da Carteira de Identidade (RG) do aposentado;

- Cópia do documento de inscrição do aposentado no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF);

- Certidão narrativa dos cargos em comissão ou funções gratificadas, se houver, exercidas pelo servidor discriminando os períodos, com os respectivos atos ou portarias de nomeação ou designação e de exoneração ou dispensa, mencionando as leis de criação e fixação da remuneração correspondente;

- Laudo médico emitido por uma junta médica oficial, em se tratando de aposentadoria por invalidez, atestando a incapacidade do interessado para o trabalho e, nos casos de aposentadoria com proventos integrais, enquadrando a patologia de que foi acometido o interessado, conforme as doenças previstas em lei.

Os documentos acima referidos poderão, nos termos do artigo 19 da Resolução TC n.º 26/2004, ser apresentados no original ou mediante cópias autenticadas por tabelião ou por servidor público do órgão ou entidade de origem, devidamente firmado e com número de matrícula.

4.3 PENSÃO POR MORTE

4.3.1 CONCEITO

Em sentido amplo, pensão é uma renda paga a certa pessoa durante toda a vida. Pode ser considerada também como uma renda vitalícia ou temporária que o Estado ou o particular se obriga a pagar a determinada pessoa em função de serviços prestados. Segundo Aurélio

Buarque de Holanda Ferreira¹⁰, por sua vez, é um “benefício pago aos dependentes após a morte do segurado”.

Vê-se, assim, que o vocábulo pensão é muito amplo, ou seja, é o gênero do qual são espécies a pensão alimentícia do Direito Civil e a pensão por morte do Direito Previdenciário.

No âmbito do Estado de Pernambuco, além do texto constitucional¹¹, a pensão por morte está prevista e conceituada nos artigos 33 e 48 da Lei Complementar Estadual Nº 28/2000, que assim dispõem:

Art. 33 - Os benefícios do Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, observando-se, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral da Previdência Social serão:

(...)

II – quanto ao dependente:

a) pensão por morte; e

(...)

Art. 48 - A pensão por morte consistirá na importância mensal conferida aos dependentes do segurado ativo ou inativo, quando do seu falecimento.

(...)

4.3.2 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

De forma diversa ao que ocorre com o instituto da aposentadoria, a pensão por morte a que os beneficiários dos servidores públicos têm direito praticamente não possui detalhamento constitucional. Como pode ser constatado a seguir, a CF/88 se preocupa, notadamente, em definir os valores do benefício de pensão, deixando para normas infraconstitucionais todo o disciplinamento restante.

4.3.2.1 Constituição Federal

O artigo 40, § 7º da CF/88 define a forma de cálculo do benefício de pensão por morte. A base utilizada será:

- A totalidade dos proventos, quando se tratar de ex-servidor inativo;
- A totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se deu o falecimento, quando se tratar de ex-servidor ativo.

¹⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio – O Dicionário da Língua Portuguesa*. 3º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1537.

¹¹ Vide artigo 171 da CE/89.

Cabe ressaltar que, para os caso em que a base utilizada ultrapasse o teto do Regime Geral de Previdência Social vigente à época do óbito, incidirá um redutor de 30% sobre todos os valores que excederem àquele teto.

4.3.2.2 Normas infraconstitucionais

Considerando a autonomia administrativa prevista na CF/88¹², caberá a cada Ente da Federação, através de legislação específica, definir variáveis como:

- Vigência do benefício de pensão por morte;
- Forma de rateio do benefício de pensão por morte;
- Beneficiários;
- Formas de extinção do benefício de pensão por morte.

4.3.3 INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PENSÃO POR MORTE (DOCUMENTOS NECESSÁRIOS)

Nos termos do artigo 8º, conjugado com os artigos 10 a 18, todos da Resolução TC Nº 026/2004, constituem documentos necessários à análise, por parte do TCE/PE, de um ato concessivo de pensão por morte:

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte aos beneficiários de forma indistinta:

a) Requerimento de pensão por morte, com endereços atualizados dos beneficiários, assinado pelo interessado ou pelo representante legal, dirigido à autoridade competente, estadual ou municipal, do órgão ou entidade a que o ex-servidor era vinculado;

b) Cópia das Carteiras de Identidade (RG) dos beneficiários;

c) Cópia dos documentos de inscrição dos beneficiários no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF);

d) Cópia dos Registros de Nascimento ou da Certidão de Casamento, conforme o caso;

e) Cópia da Certidão de Óbito do segurado ex-servidor ou da Sentença Judicial Declaratória de Ausência, conforme o caso;

f) Cópia da certidão comprobatória de tempo de serviço/contribuição, em se tratando de servidor não-inativo, abrangendo o tempo prestado ao órgão ou entidade concedente da pensão, bem como os outros órgãos ou entidades da esfera pública e o tempo prestado à iniciativa privada comprovado este último por certidão expedida pelo INSS;

g) Certidão discriminando as vantagens percebidas pelo ex-servidor no momento do óbito, com demonstrativo do cálculo de fixação do valor do benefício, acompanhados da

¹² Vide artigos 1º, 18, 25, 29 e 34 da CF/88.

tabela de vencimentos aplicada e da indicação das leis que dispõem sobre vencimento básico, gratificações e adicionais, no caso de servidor não-inativo;

h) Processo de justificação judicial do tempo de serviço, acaso existente, nos termos das Resoluções TC N^{os} 011/1990, 001/1991 ou 009/1993;

i) Processo de estabilidade financeira, se existir;

j) Cópia do Ato ou Portaria de inativação e demais documentos que comprovem as vantagens e gratificações incorporadas aos proventos, no caso de ex-servidor já inativado, ou cópia do acórdão deste Tribunal de Contas que concedeu registro do ato;

k) Demonstrativo do rateio do benefício entre os interessados;

l) Cópia da publicação do Diário Oficial do Estado ou do Município, quando houver, do Ato ou Portaria que concedeu a pensão por morte aos beneficiários, ou em se tratando de Município que não possua imprensa oficial, declaração assinada pela autoridade competente atestando a devida publicidade do ato concessivo da pensão.

▪ Constitui documento específico indispensável à formalização e análise do processo de pensão por morte do beneficiário cônjuge sobrevivente a cópia da Certidão de Casamento;

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao companheiro de união estável:

a) Declaração assinada pelo companheiro supérstite e por duas testemunhas, afirmando que o *de cujus*, ex-segurado, mantinha relação de união estável com o declarante;

b) Demais documentos que constituam início de prova de ter havido união estável¹³ entre o companheiro supérstite e o *de cujus*, ex-segurado, tais como¹⁴:

- ✓ Certidão de nascimento de filho havido em comum;
- ✓ Certidão de casamento religioso;
- ✓ Declaração do Imposto de Renda do segurado em que conste o interessado como seu dependente;
- ✓ Disposições testamentárias;
- ✓ Declaração especial feita perante tabelião;
- ✓ Prova do mesmo domicílio;
- ✓ Provas de encargos domésticos evidentes de existência de sociedade ou comunhão dos atos da vida civil;
- ✓ Procuração ou fiança reciprocamente outorgada;
- ✓ Conta bancária conjunta;
- ✓ Registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;
- ✓ Ficha de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;
- ✓ Escritura de compra de imóvel pelo segurado, em nome do dependente.

¹³ A justificação judicial isoladamente não é documento suficiente para comprovação da união estável, sendo necessárias outras provas materiais subsidiárias para a configuração da união estável como entidade familiar.

¹⁴ Nem todos os itens aqui previstos se consubstanciam, por si só, em prova suficiente e bastante, podendo ser considerados em conjunto, no mínimo de 3 (três) corroborados, quando for o caso, mediante justificação judicial.

Os beneficiários de pensão por morte de servidor público estadual equiparados a cônjuge ou companheiro de união estável, nos termos do § 3º do artigo 27 da Lei Complementar Estadual Nº 28/2000 com nova redação dada pela Lei Complementar Estadual Nº 56/2003, abrangendo o cônjuge separado judicialmente ou de fato, o divorciado e o ex-companheiro, deverão comprovar que recebiam pensão de alimentos do ex-segurado;

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao filho, menor de 21 (vinte e um) anos de idade:

- a) Cópia da Certidão de Nascimento ou da Carteira de Identidade (RG);
- b) Declaração de que o filho é solteiro e que não exerce atividade remunerada;
- c) Eventuais documentos específicos exigidos na legislação estadual ou municipal.

Em se tratando de filho inválido, o processo de pensão por morte deve ser instruído com laudo médico que comprove cumulativamente:

a) A existência do estado de invalidez permanente ou temporária do filho ou equiparado;

- b) Que a invalidez foi constatada antes da morte do segurado;
- c) Que se tornou inválido antes de completar 21 (vinte e um) anos de idade.

▪ Constituem documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao enteado¹⁵:

- a) Cópia da Certidão de Nascimento ou da Carteira de Identidade (RG);
- b) Declaração atestando que o enteado residia com o segurado e vivia sob sua dependência econômica e sustento alimentar;
- c) Declaração atestando que o enteado não é credor de alimentos;
- d) Eventuais documentos específicos exigidos na legislação estadual ou municipal.

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao menor sob tutela do segurado:

- a) Cópia da Certidão de Nascimento ou da Carteira de Identidade (RG);
- b) Cópia do termo de tutela ou documento equivalente;
- c) Declaração atestando que o tutelado não é credor de alimentos;
- d) Eventuais documentos exigidos na legislação previdenciária estadual ou municipal.

Em se tratando de pensão por morte de servidor público estadual, deverá ser expedida declaração atestando que o menor sob tutela:

a) Não recebe benefícios previdenciários do Estado ou de outro Sistema de Seguridade Previdenciária, inclusive privado;

b) Não recebe renda de seus bens, superior a duas vezes a menor remuneração paga pelo Estado de Pernambuco aos seus servidores.

¹⁵ Em se tratando de pensão por morte de servidor público estadual, faz-se necessária declaração de que o enteado não percebe benefícios previdenciários do Estado de Pernambuco ou de outro Sistema de Seguridade Previdenciária, inclusive privado e, caso venha a perceber renda de seus bens, que esta não supera o valor correspondente a duas vezes a menor remuneração paga pelo Estado de Pernambuco a seus servidores.

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao pai e/ou mãe:

a) Cópia da Certidão de Nascimento ou da Carteira de Identidade (RG) em que se comprove que o interessado é pai ou mãe do ex-segurado;

b) Declaração do pai ou mãe de que este vivia sob a dependência econômica e sustento alimentar do segurado¹⁶;

c) Eventuais documentos específicos exigidos em legislação estadual ou municipal.

▪ São documentos específicos indispensáveis à formalização e análise do processo de pensão por morte ao beneficiário irmão (artigo 18):

a) Cópia da Certidão de Nascimento ou da Carteira de Identidade (RG) em que se comprove a idade inferior a 18 (dezoito) anos de idade e a filiação, podendo configurar irmão germano ou unilateral do ex-segurado;

b) Declaração atestando que não é credor de alimentos;

c) Declaração atestando que é solteiro e que não exerce atividade remunerada;

d) Declaração comprovando que vivia sob a dependência econômica e sustento alimentar do ex-segurado.

Em se tratando de beneficiário irmão inválido, independentemente de idade, o processo de pensão por morte deve ser instruído com laudo médico que comprove cumulativamente:

a) A existência do estado de invalidez permanente ou temporária;

b) Que a invalidez foi constatada antes da morte do segurado;

c) Que se tornou inválido antes de completar 18 (dezoito) anos de idade.

Os documentos acima referidos poderão, nos termos do artigo 19 da Resolução TC N° 26/2004, ser apresentados no original ou mediante cópias autenticadas por tabelião ou por servidor público do órgão ou entidade de origem, devidamente firmado e com número de matrícula.

¹⁶ Em se tratando de pensão por morte de servidor público estadual, a dependência econômica ou sustento alimentar estará caracterizada mediante comprovação de que a renda bruta do casal ou genitor supérstite não é superior a duas vezes o valor da menor remuneração paga pelo Estado de Pernambuco a seus servidores.

CAPÍTULO V - TERCEIRIZAÇÃO E PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização é um instituto que sempre foi muito utilizado no âmbito do setor privado como forma de permitir que a empresa pudesse centralizar recursos e esforços apenas nas atividades diretamente relacionada à sua área de atuação. Na medida em que seus serviços acessórios são repassados a outras empresas especializadas, a exemplo dos serviços de vigilância e limpeza, a empresa pode manter em seu quadro somente funcionários que conheçam de perto o negócio em que atuem, possibilitando maior eficiência.

Tem sido verificado um aumento significativo da utilização do instrumento da terceirização no setor público, bem como um incremento substancial da realização, por parte da Administração Pública, de parcerias com o setor privado para a prestação de serviços públicos.

Tendo em vista os princípios que regem a administração pública, a transposição de instrumentos tipicamente privados para a área pública requer redobrada atenção dos controles interno e externo quanto à obediência às normas que regulamentam contratação de pessoal, prestação de serviços públicos, gastos com saúde e educação, etc.

5.1 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito da administração pública, consoante o artigo 37, inciso II da Constituição Federal, é obrigatório o concurso público de provas ou de provas e títulos para investidura em cargos ou empregos públicos, à exceção das nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Há, entretanto, além da nomeação para cargo em comissão, outra hipótese excepcionante à regra do concurso, que é a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do artigo 37 da Carta Magna. É importante atentar que esse dispositivo não é auto-aplicável, necessitando cada ente governamental (União, Estados, Municípios e DF) regulamentar esta matéria em lei, que disporá sobre a forma e as hipóteses de aplicação desse tipo de contratação.

A despeito do mandamento constitucional quanto à investidura em cargo ou emprego público, tem-se verificado um incremento significativo da contratação de pessoal através de terceirizações.

Terceirização: É o processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa ou entidade concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.

Depreende-se do conceito acima que na administração pública só seria cabível a terceirização para o desempenho de atividades-meio. Surge então a seguinte questão: **O que vem a ser na municipalidade atividade-fim e atividade-meio?**

Atividade-fim: É aquela atividade profissional contemplada com cargos no plano de carreiras do quadro de pessoal da entidade e que por sua característica demanda o exercício de prerrogativas públicas, na busca de assegurar o interesse social.

Atividade-meio: É aquela atividade material que não implica o exercício de prerrogativas públicas – é atividade acessória, instrumental ou complementar em relação ao serviço público.

Na falta de uma norma que regulamente o que seja atividade-fim e atividade-meio, pode-se utilizar como norteador o Decreto N° 2.271, de 07 de julho de 1997, da União, segundo o qual só “*poderão ser objeto de execução indireta (serviços prestados por terceiros) as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade*”. Estabelece também (parágrafo 1º, do artigo 1º) que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Importante lembrar que esse dispositivo só tem alcance no âmbito federal, não sujeitando Estados e Municípios. No entanto, nada impede que sirva como orientação para os municípios quanto aos serviços que podem ser objeto de execução indireta através de terceirização.

Outro ponto a ser observado é que não serão objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Ou seja, é necessário para a admissibilidade da terceirização na Administração Pública que ocorram duas situações: a) tratar-se de atividade-meio que é por sua própria natureza acessória ao serviço público e, b) não constar aquela atividade, ou equivalente, no plano de cargos da entidade.

ATENÇÃO: Terceirização de serviço ≠ Terceirização de mão-de-obra.

É importante atentar que quando se fala em terceirização na Administração Pública, está se falando em execução de forma indireta, através de empresa contratada, de determinados serviços, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei Federal N° 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).

Serviço: Toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

O procedimento de contratação desses serviços requer a instauração de processo de licitação pública, de forma a assegurar igualdade de condições a todos aqueles que desejem participar do certame.

A expressão terceirização de mão-de-obra encontra-se consignada no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”.

A uma primeira leitura deste dispositivo da LRF, parece claro que o texto da lei admite contrato de terceirização para fornecimento de mão-de-obra, em aparente contradição ao entendimento doutrinário prevalecente que afirma ser, na Administração Pública, possível apenas a terceirização de serviços, conforme mencionado anteriormente. É mister, portanto, interpretar este dispositivo restritivamente, ou seja, apesar de vedado, se for celebrado contrato de fornecimento de mão-de-obra, a despesa correspondente será considerada para fins de cálculo da despesa com pessoal.

Conclui-se, assim, que o citado artigo 18, § 1º, não atenta para licitude ou ilicitude deste tipo de contrato (fornecimento de mão-de-obra) em face de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão somente busca evitar que se burlem os limites da despesa com pessoal.

5.1.1 TERCEIRIZAÇÃO POR INTERMÉDIO DE COOPERATIVAS

IMPORTANTE: As sociedades cooperativas têm por finalidade a prestação de serviços aos associados, para o exercício de uma atividade econômica comum, sem objetivo de lucro.

O cooperativismo está respaldado constitucionalmente, pois, o § 2º do artigo 174 da Constituição Federal dispõe que lei deve apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo. A cooperativa representa pessoas que se associaram para o exercício de uma atividade econômica de proveito comum, sem objetivo de lucro, conforme preceitua a Lei Federal Nº 5.764/1971 que regula a matéria.

Quanto à terceirização de serviços na administração pública através das cooperativas, aplicam-se os mesmos preceitos aludidos no item anterior, ou seja, só é possível a terceirização quando se tratar de atividade-meio, e a atividade terceirizada não constar do plano de cargos da entidade. No caso das cooperativas, é importante atentar se as mesmas obedecem aos requisitos que caracterizam e diferenciam o cooperativismo das demais sociedades, tais como:

- O capital social é variável, aumentando ou diminuindo na proporção do número de associados, sendo vedada a cessão, por parte do associado, de suas cotas-partes a terceiros;
- É administrada com base no princípio de decisão em assembléia. O quórum para funcionamento da assembléia geral e para a tomada de decisões é baseado no número de associados e não na representatividade do capital social, o que a distingue das sociedades por ações, onde o quórum das deliberações e a instalação da assembléia geral são baseados no percentual do capital votante presente;
- As sobras líquidas ou superávits de caixa resultantes do exercício da atividade retornam, proporcionalmente às operações realizadas, ao associado, ao passo que, nas

sociedades mercantis ou civis de finalidade lucrativa, os sócios decidiriam a destinação a ser dada ao lucro verificado no período;

- Têm sua estrutura voltada para o atendimento e a viabilização das atividades de seus associados sem que ela própria, enquanto estrutura organizacional, vise ao lucro.

Neste sentido, a entidade que vise apenas locar mão-de-obra não poderá se constituir na forma de cooperativa por não atender aos requisitos substanciais deste tipo de sociedade, mas tão somente como empresa locadora de mão-de-obra, assumindo as implicações trabalhistas e legais decorrentes desta atividade.

São indícios de irregularidades em cooperativas:

- Cooperativas que reúnem profissionais de diversas áreas, muitas vezes as mais heterogêneas possíveis (médicos, professores, faxineiros, agentes administrativos, etc.), indicam desrespeito ao princípio da identidade profissional entre os cooperados, que é condição necessária para que haja realmente cooperação;

- Cooperativas que apresentam relação de subordinação entre os próprios associados ou entre os associados e a empresa contratante (Prefeitura ou Câmara) caracterizam cooperativas irregulares, pois, como o cooperado está na condição de sócio, não pode haver relação de subordinação dentro da cooperativa;

- Cooperativas com sede em município distante do local onde os associados exercem suas atividades também são um indicativo de irregularidade, pois, a participação dos cooperados nas assembleias estaria prejudicada.

5.1.2 TERCEIRIZAÇÃO POR MEIO DE OSCIP

Nos últimos anos, assistimos no Brasil e no mundo ao crescimento do chamado Terceiro Setor, que mobiliza um volume crescente de recursos econômicos e humanos na consecução de seus projetos. Neste contexto, na falta de uma legislação que reconhecesse a importância e as especificidades da esfera pública não estatal, foi elaborada, em 1999, a Lei Federal Nº 9.790, buscando regulamentar a relação entre o Poder Público e o Terceiro Setor, através da criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP: São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que, mediante requerimento ao Ministério da Justiça receberam esta qualificação, nos termos da Lei Federal Nº 9.790/99 e do Decreto Nº 3.100/99, que regulam a matéria.

Termo de Parceria: Instrumento passível de ser firmado de comum acordo entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público prevista no artigo 3º da Lei Federal Nº 9.790/1999.

Para a qualificação das entidades, sem fins lucrativos, como OSCIP, é necessário que as mesmas atuem nas seguintes áreas (artigo 3º da Lei Federal Nº 9.790/1999):

- Promoção da assistência social;
- Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- Promoção gratuita da educação, mediante financiamento com seus próprios recursos;
- Promoção gratuita da saúde, mediante financiamento com seus próprios recursos;
- Promoção da segurança alimentar e nutricional;
- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- Promoção do voluntariado;
- Promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- Experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria gratuita de interesse suplementar;
 - Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
 - Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção de divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

A Lei Federal Nº 9.790/1999 foi concebida visando à parceria entre o poder público e uma entidade não governamental qualificada pelo Ministério da Justiça. Esta entidade atuará em atividades de interesse público, mediante fomento em áreas de serviços públicos não exclusivos do Estado.

IMPORTANTE: A escolha da OSCIP pelo poder público para a realização do Termo de Parceria deve ser antecedida de processo administrativo de maneira a assegurar impessoalidade, isonomia, objetividade, clareza e transparência na seleção.

A norma referida acima (Lei Federal Nº 9.790/1999) se aplica exclusivamente à União, uma vez tratar-se de matéria de Direito Administrativo, matéria essa concorrente entre União, Estados, Municípios e DF, não tendo efeito sobre Estados e Municípios. Estes, se desejarem firmar parcerias com essas organizações, deverão, através de lei estadual ou local, proceder à normatização e qualificação dessas organizações, observados os princípios da administração pública, com vistas a possíveis celebrações de termos de parceria na circunscrição do Estado ou Município.

Pode uma OSCIP funcionar como locadora de mão-de-obra?

A OSCIP, quando tem como objeto a prestação de serviços a terceiros, vai, ao ofertar sua mão-de-obra aos clientes, participar da chamada terceirização. Ocorre que entre as áreas permitidas de atuação das OSCIP, supra relacionadas, não se encontram a de funcionar como empresa interposta na locação de mão-de-obra ou atividade similar. Donde, as OSCIP que têm por objeto a prestação de serviços a terceiros estão em situação irregular e podem perder a qualificação, nos termos do artigo 8º da Lei Federal Nº 9.790/1999.

5.2 PARCERIAS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS

O artigo 175 da Constituição Federal estabelece que “*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”. Assim, o poder público pode prestar serviços direta ou indiretamente. Neste último caso, através de concessão ou permissão. É importante observar que nem todo serviço público pode ser objeto de concessão ou permissão. Estes só são compatíveis com os serviços que permitam exploração comercial, ou seja, são serviços em que o usuário garante a remuneração do concessionário ou permissionário. Os demais serviços públicos devem ser prestados diretamente pela administração pública.

Entre os serviços prestados diretamente pelo poder público, encontram-se os chamados serviços públicos sociais (saúde, educação e assistência social), que por determinação constitucional devem ser prestados à população de forma gratuita.

5.2.1 PARCERIAS NA ÁREA DE SAÚDE

As ações e serviços públicos de saúde, nos termos do artigo 198 da Constituição Federal, integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único de saúde, mais conhecido como SUS. A prestação dos serviços públicos de saúde que integram o SUS é dever do poder público. Este só pode repassá-lo a instituições privadas na hipótese de sua estrutura e capacidade de prestação dos serviços de saúde serem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de determinada área, e desde que a participação da instituição privada seja em caráter complementar ao serviço como um todo.

Complementaridade nas ações de saúde: É quando a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio ou termo de parceria (caso das OSCIP).

No que se refere à contratação de pessoal para a operacionalização de programas de saúde de caráter temporário, geridos com recursos provenientes da União (ex: Saúde da Família - PSF, Gestão Ambiental, Agente Cidadão, Saúde da Família Indígena, Agentes Comunitários de Saúde - PACS, Saúde Para Todos - PSPT e Agentes do Controle de

Endemias – PACE), esta deve ser feita, quando não por concurso público, mediante contratação por prazo determinado ou pelo período de vigência do programa, antecedida da necessária seleção pública simplificada, consoante prescrição de lei específica.

É importante reiterar que os serviços públicos de saúde podem ser prestados, em caráter **complementar**, por entidades privadas, desde que utilizando suas próprias instalações, recursos humanos e materiais, porém, a prestação dos serviços públicos de saúde como um todo, inclusive sua gestão e operacionalização, é responsabilidade indelegável da administração pública.

5.2.2. PARCERIAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

A Constituição Federal em seu artigo 209 estabelece que “*o ensino é livre à iniciativa privada*”, ou seja, não se constitui atividade privativa do poder público. No entanto, os serviços públicos de ensino não podem ser repassados parcial ou integralmente para as entidades privadas, mesmo aquelas consideradas sem fins lucrativos, pois, esses serviços devem ser prestados diretamente pelo poder público. No que concerne à terceirização na área de educação, aplicam-se as mesmas restrições comentadas no tópico referente à área de saúde, ou seja, só é possível quando se tratar de atividade-meio e não constar no plano de cargos da entidade.

É possível Terceirizar o cargo de Professor?

O provimento do cargo de Professor dar-se-á necessariamente por concurso público de provas ou de provas e títulos (considerando a hipótese de contratação temporária por excepcional interesse público), pois, a Constituição Federal (artigo 206, V) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal Nº 9.394/1996, artigo 67, inciso I) assim determinam. Portanto, não há que se falar em terceirização da função de magistério público.

Ressalte-se, no entanto, não haver impedimento para o ente público auxiliar entidades filantrópicas, confessionais ou escolas comunitárias, desde que, comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação do seu patrimônio à outra escola no caso de encerramento de suas atividades. É igualmente permitido o auxílio para aqueles que comprovarem insuficiência de recursos, através de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, quando as vagas ofertadas pela rede estatal não forem suficientes para atender à população, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade, nos termos do artigo 213, § 1º da Constituição Federal.

Ainda, quando o serviço público de educação é prestado pelo Estado, a Constituição, em seu artigo 206, inciso VI, ordena a observância ao princípio da “*gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”. Isto quer dizer que é permitida a participação do particular na gestão e não a transferência da gestão ao particular, o que afasta a terceirização do serviço de ensino como um todo, pela transferência, a terceiros, de sua gestão operacional.

IMPORTANTE: Quando o município encontra-se submetido às vedações impostas pela LRF devido ao excesso de gastos com pessoal, como fazer para contratar pessoal na área de saúde e educação?

Em relação às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para contratação de pessoal e suas eventuais implicações na prestação adequada pelo município dos serviços públicos de saúde e educação, temos que o remédio para o problema encontra-se na própria Constituição Federal. O artigo 169, § 3º, estabelece as providências que os entes da federação deverão tomar caso estejam extrapolando seus limites com gasto de pessoal, que são: a) redução em pelo menos vinte e cinco por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração dos servidores não estáveis. Adotadas estas providências, se o município mesmo assim não se enquadrar em seus limites, o § 4º do mesmo artigo permite inclusive que servidor estável perca o cargo, desde que cumpridas as exigências dos §§ 5º e 6º do artigo 169.

CAPÍTULO VI - REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

A Constituição Federal, em seus artigos 37, inciso X e 39, § 4º, estabelece que a remuneração dos agentes políticos será instituída e alterada por meio de lei específica, na forma de subsídio fixado em parcela única. Com relação aos subsídios dos vereadores, o TCE/PE admite que sua fixação se dê por meio de resolução.

As despesas com pessoal em geral e, em particular, a remuneração dos agentes políticos municipais, estão enquadradas em diferentes dispositivos constitucionais e legais. Assim, além das normas específicas locais de fixação dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Vereadores, devem ser observados os seguintes mandamentos:

- Constituição Federal;
- Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei Orgânica Municipal.

6.1 SUBSÍDIO DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

O texto constitucional, artigo 29, V, com redação dada pela Emenda Constitucional N° 19, estabeleceu que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, obedecendo ao disposto nos artigos 37, inciso XI, 39, § 4º, 150, inciso II e 153, § 2º, inciso I.

É importante salientar que o valor legalmente estabelecido como subsídio para Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários pelo Legislativo Municipal deve obedecer à limitação imposta pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que determina como teto remuneratório para toda Administração Pública o subsídio mensal em espécie dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

ATENÇÃO: A EC N° 19 retirou do texto do inciso V do artigo 29 a expressão: “... em cada legislatura para a subsequente, ...”. Sendo assim, excluída a exigência do princípio da anterioridade, os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais podem ser elaborados ou modificados a qualquer tempo.

6.2 SUBSÍDIO DOS VEREADORES

A Constituição Federal confere autonomia às Câmaras Municipais para fixar o subsídio de seus Vereadores, observando o princípio da anterioridade, o disposto na respectiva Lei Orgânica e os limites estabelecidos na própria Constituição.

Além dos limites estritamente relacionados à remuneração dos Vereadores (artigo 29, incisos VI e VII, da Constituição Federal), o artigo 29-A da Constituição fixa teto para o gasto total do Legislativo Municipal, e estabelece que do valor efetivamente repassado a título de

duodécimo não mais que setenta por cento será gasto com folha de pagamento, incluindo o gasto com os subsídios dos Vereadores. Acrescentam-se ainda a estes, o limite de despesa com pessoal para as Câmaras municipais estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 19 e 20) e o limite advindo com a Emenda Constitucional de N° 41. Seguem comentários sobre cada um desses limites.

6.2.1. PRIMEIRO LIMITE: PERCENTUAL RELATIVO AOS DEPUTADOS ESTADUAIS (ARTIGO 29, INCISO VI E ALÍNEAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Este dispositivo estabelece que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente (princípio da anterioridade), observados os critérios estabelecidos na Constituição e na respectiva Lei Orgânica, e obedecidos os seguintes limites máximos, conforme quadro abaixo:

1º Limite para o subsídio dos Vereadores	
População do município	Percentual máximo em relação ao subsídio dos Deputados Estaduais
Até dez mil habitantes	20%
Dez mil e um a cinquenta mil habitantes	30%
Cinquenta mil e um a cem mil habitantes	40%
Cem mil e um a trezentos mil habitantes	50%
Trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes	60%
Mais de quinhentos mil habitantes	75%

É importante frisar que as faixas instituídas pela norma constitucional tratam de limite, e não de fixação. A vinculação da remuneração dos Vereadores a dos Deputados Estaduais seria inconstitucional por violação dos Princípios do Federalismo e da Autonomia Municipal (Decisão TC N° 1039/2007).

ATENÇÃO: Em consonância com o princípio da moralidade administrativa, o subsídio dos Vereadores para uma nova legislatura deve estar fixado antes das eleições municipais, pois assim, evita-se que, uma vez sendo conhecidos os Vereadores eleitos e os reeleitos, haja, no estabelecimento dos novos subsídios, conveniências pessoais ou mesmo retaliação política, conforme seja a nova composição da Câmara (Decisão TC N° 1082/2008).

6.2.2 SEGUNDO LIMITE: 5% DA RECEITAS MUNICIPAIS (ARTIGO 29, INCISO VII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Estabelece que o total da despesa com remuneração de Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município (receita orçamentária arrecadada). Este dispositivo foi acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional EC Nº 01, de 31 de março de 1992.

IMPORTANTE: Algumas receitas não entram no cômputo da receita orçamentária arrecadada, tais como: operações de crédito, receita de convênios, inclusive aquelas provenientes dos programas de saúde, receitas que tenham destinação específica para aplicação em programas dos municípios e receitas de alienação de bens.

6.2.3 TERCEIRO LIMITE: GASTO TOTAL DA CÂMARA (ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

O artigo 29-A, inserido pela Emenda Constitucional Nº 25, dispõe que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluindo os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais relacionados no quadro a seguir. Esses percentuais são referentes às Receitas Tributárias (IPTU, ISS, ITBI, Contribuições de Melhoria, Taxas, IRRF – salário/remuneração/proventos), recebimento da Dívida Ativa Tributária (acrescido das multas, juros e atualizações monetárias) e das Transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal (Cota IOF – ouro, Cota ITR, Cota IPVA, Cota ICMS, Cota CIDE, Cota IPI/EXP e FPM) e Lei Complementar Nº 87/1996 (Lei Kandir).

IMPORTANTE: A contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, prevista no Artigo 149-A da Constituição Federal, não faz parte das receitas que servem de base para cálculo do limite de gastos dos legislativos municipais, nos termos do Artigo 29-A da Carta Maior (Decisão TC Nº 0212/2006).

3º Limite para o subsídio dos Vereadores	
Limite da despesa do Poder Legislativo	
População do município	Percentual referente à receita arrecadada no exercício anterior
Até cem mil habitantes	8%
Entre cem mil e um e trezentos mil habitantes	7%
Entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes	6%
Acima de quinhentos mil habitantes	5%

Além desse limite, o § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal dispõe que a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento da receita (duodécimos) efetivamente repassada pelo Poder Executivo com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Conceito de Folha de Pagamento: São espécies remuneratórias, a exemplo dos vencimentos dos servidores e suas vantagens fixas e variáveis, dos subsídios dos agentes políticos, das horas-extras e de quaisquer valores destinados ao custeio do trabalhador e sua família, em face da força de seu trabalho (o salário-família, o auxílio-refeição, o plano de saúde empresarial, o vale-transporte, etc.), pelo que se deve excluir as importâncias indenizatórias pagas a título de representação, diárias, ajudas de custo e outras de mesma natureza (Decisão TC Nº 1476/2001).

IMPORTANTE: Os encargos previdenciários patronais incidem sobre a folha de pagamento e, portanto, devem ser excluídos do limite imposto pelo § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal (Decisões TC Nº 1518/2001 e Nº 1362/2001).

6.2.4 QUARTO LIMITE: 6% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (ARTIGOS 19 E 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes da Federação, trata, em seus artigos 19 e 20, da repartição dos limites de despesa com pessoal por entes da Federação e por Poder. Na esfera municipal, do limite global de 60% da receita corrente líquida para despesa com pessoal, coube ao Legislativo 6%.

Na verdade, assim como o limite de gasto com folha de pagamento da Câmara, trata-se de um limite indireto, uma vez que não restringe especificamente o subsídio dos Vereadores e sim toda a despesa com pessoal do Legislativo.

6.2.5 QUINTO LIMITE: SUBSÍDIO PAGO AO PREFEITO (ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Este limite foi reinserido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional Nº 41/2003. O texto do artigo 37, inciso XI, estabelece limites remuneratórios para cargos e empregos públicos de qualquer Poder, nas três esferas da Federação. No âmbito municipal, considera-se como limite geral para a administração pública, inclusive quanto aos subsídios dos Vereadores, o subsídio do Prefeito.

CAPÍTULO VII – LEGISLATIVO MUNICIPAL

A malversação de recursos públicos, aliada à crescente exigência de transparência em sua aplicação, passou a exigir dos Poderes Legislativos, seja Federal, Estadual ou Municipal uma atenção cada vez maior na instituição dos controles legais que delimitem os dispêndios realizados pela administração pública, e em especial, quando essas aplicações se destinam à remuneração de agentes políticos.

Era um fato bastante comum serem encontrados, em Câmaras Municipais, orçamentos que autorizavam gastos em percentuais bastante elevados em relação às necessidades da edilidade, havendo casos, inclusive, de orçamentos de Câmaras ultrapassando a casa dos 20% do orçamento geral do município.

Diante desta situação, foram acrescentadas à Constituição Federal, ao longo dos anos, as Emendas N^{os} 19, 25 41 e 50, que estabeleceram normas e limites para remuneração de agentes políticos e para os gastos das Câmaras de Vereadores.

7.1 LIMITES DE DESPESAS COM O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Conforme já exposto quando da análise do 3º limite para o subsídio dos Vereadores (gasto total do Legislativo), a Emenda Constitucional N^o 25 estabeleceu, através do artigo 29-A, que o montante dos repasses realizados pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal está limitado a percentuais que variam de cinco a oito por cento, incidentes sobre o somatório de determinadas receitas tributárias e transferências constitucionais previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, de acordo com a faixa de população do respectivo município.

Ao mesmo tempo em que define limites para os gastos do Legislativo Municipal, o artigo 29-A da Constituição também disciplina o repasse de duodécimos feito pelo Poder Executivo às Câmaras municipais, definindo, no § 2º e incisos, que constituem crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

- Efetuar repasse que supere os limites definidos no caput do artigo 29-A;
- Não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou
- Enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Em face desse disciplinamento, trazido pela Emenda N^o 25, o Tribunal de Contas de Pernambuco tem manifestado o entendimento, à exemplo do teor da Decisão TC N^o 1390/2001, que há agora dois limites para o repasse do duodécimo à Câmara, devendo prevalecer o menor. O primeiro refere-se ao caput do artigo 29-A, ou seja, de 5 a 8% da receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, variando conforme a população do Município. O outro limite é o da Lei Orçamentária Anual (LOA).

IMPORTANTE: Como se pode observar, os artigos citados para a composição do limite de repasses ao Legislativo municipal tratam apenas de impostos e contribuições, não havendo qualquer referência a outros repasses, assim sendo, não há que se falar em convênios compondo base de cálculo de repasses ao Legislativo municipal e nem poderia ser de outra forma, uma vez que os convênios, quando realizados, já têm destinação específica.

7.2 VERBAS DE REPRESENTAÇÃO

A partir da vigência da Emenda Constitucional EC N° 19 que estabeleceu o subsídio fixado em parcela única, proibindo, entre outras coisas, verba de representação ou outra espécie remuneratória, surgiu a dúvida quanto a possibilidade de se pagar verba de representação aos presidentes de Câmara.

O Tribunal de Contas de Pernambuco, por meio da Decisão TC N° 0352/2006, entende que, devido ao seu caráter indenizatório, a verba de representação do Presidente de Câmara não está incluída nas vedações previstas no § 4º, do artigo 39 da CF/88, que têm natureza remuneratória.

É importante destacar que as verbas de representação dos Presidentes de Câmara, que são de natureza indenizatória, não deverão ser computadas para efeito dos limites de remuneração dos agentes políticos. Assim os limites do subsídio dos Deputados Estaduais (artigo 29, inciso VII, CF), de 5% da receitas municipais (artigo 29, inciso VII, CF), de 70% com folha de pagamento do Poder Legislativo (artigo 29-A, § 1º, CF), de 6% da Receita Corrente Líquida (artigos 19 e 20 da LRF) e do subsídio pago ao Prefeito (artigo 37, inciso XI, CF) não alcançam a verba de representação do Presidente do Poder Legislativo.

ATENÇÃO: É facultado ao Legislativo Municipal estabelecer **verba de representação** em valor fixo ou percentual do subsídio, **desde que criada por lei específica** (Decisão TC N° 1345/2007 e T C N° 0257/2007).

7.3 SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS

Após a promulgação da Emenda Constitucional N° 50/2006, que deu nova redação ao § 7º do artigo 57 da Constituição Federal, é vedado à Câmara Municipal pagar parcela indenizatória aos Vereadores pelo comparecimento a sessões legislativas extraordinárias (Decisão TC N° 0269/2008).

7.4 AJUDA DE CUSTO

A ajuda de custo instituída por lei, indistintamente e independente de condição, a Vereadores, sem necessidade de prestação de contas, possui natureza remuneratória.

Após a fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal pela Lei Federal Nº 11.143, em julho de 2005, dando plena eficácia à “regra do subsídio” prevista no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado através de subsídio único, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória, inclusive ajuda de custo. Sendo assim, a instituição de ajuda de custo de natureza remuneratória revela-se inconstitucional.

Apenas a ajuda de custo concedida esporadicamente e motivada, diretamente relacionada à recomposição de despesas realizadas pelo parlamentar, como, por exemplo, em razão do deslocamento próprio ou de familiares para a sede do Legislativo, com a necessária prestação de contas, possui natureza indenizatória (Decisão TC Nº 0827/2006).

7.5 PREVIDÊNCIA

De acordo com o atual ordenamento jurídico, o Vereador é, em regra geral, segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em regra geral, porque há uma hipótese em que o Vereador não é segurado obrigatório do RGPS: caso seja servidor público, ocupante de cargo efetivo, da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional, situação na qual estaria vinculado a Regime Próprio de Previdência - RPPS. (Decisão TC Nº 1710/2007)

Em resumo – dada a peculiaridade do Vereador de poder acumular, em alguns casos, a remuneração de sua vereança com a do seu cargo, emprego ou função pública – há 4 situações possíveis:

1. Exercício do mandato eletivo, sem vínculo efetivo com Administração - Os Vereadores contribuirão para o RGPS (artigo 40, CF/88);

2. Exercício do mandato eletivo e do cargo efetivo concomitantemente - Os Vereadores contribuirão para o RPPS, pelo cargo efetivo, e para o RGPS, pelo mandato eletivo (artigo 13, §2º, ON SPS Nº 01/2007);

3. Exercício do mandato eletivo e afastamento do cargo efetivo - O Vereador poderá optar pela remuneração, mas, por força do artigo 38, inciso V, da Constituição Federal, contribuirá para o RPPS com base na remuneração do cargo efetivo (artigo 13, IV, ON SPS Nº 01/2007);

4. Exercício do mandato eletivo em concomitância com cargo comissionado e emprego privado - O Vereador deverá contribuir apenas para o RGPS, observada a legislação previdenciária quanto ao teto do salário de contribuição.

CAPÍTULO VIII - SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

O mau desempenho do país na área educacional, em comparação com outros países, é de amplo conhecimento; diversas avaliações e estudos têm mostrado resultados igualmente preocupantes. Dentre essas avaliações, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) é dos mais conhecidos.

Em exemplo de estudo recente, o Banco Mundial divulgou os resultados do chamado Índice de Oportunidade Humana (IOH), calculado pela primeira vez este ano. A região escolhida para a aplicação da metodologia foi a América Latina e o Caribe, por ser considerada uma das mais desiguais do mundo em termos de distribuição de renda e de oportunidades.

O IOH brasileiro na área educacional é de 67 pontos, nove abaixo da média dos 19 países que participaram do estudo. Com isso, considerando apenas o componente educação, a posição do Brasil na classificação cai para a 15ª colocação, à frente apenas da Guatemala, Nicarágua, Honduras e El Salvador.

Recentemente, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), proposto com o objetivo de medir a qualidade do ensino no país. Ele reúne num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Divulgado pela primeira vez em 2006 (ano-base 2005), o IDEB varia numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor). As medições ocorrem a cada dois anos.

Na composição desse índice são levadas em consideração as taxas de aprovação e as notas dos alunos na Prova Brasil. Portanto, ele é influenciado negativamente se a reprovação e o abandono forem altos e/ou se a assimilação dos conteúdos previstos nos currículos não for satisfatória. Quanto maiores as taxa de aprovação e as notas na Prova Brasil, melhor será o IDEB do município/estado.

No quadro seguinte, é feito um comparativo entre os IDEBs das diversas redes e dependências administrativas, nos anos de 2005 e 2007:

IDEB 2005 e 2007

Brasil e Rede Pública Estadual de Pernambuco

BRASIL	Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	Anos Iniciais		Anos Finais		2005	2007
	2005	2007	2005	2007		
TOTAL	3,8	4,2	3,5	3,8	3,4	3,5
Pública	3,6	4,0	3,2	3,5	3,1	3,2
Federal	6,4	6,2	6,3	6,1	5,6	5,7
Estadual	3,9	4,3	3,3	3,6	3,0	3,2
Municipal	3,4	4,0	3,1	3,4	2,9	3,2
Privada	5,9	6,0	5,8	5,8	5,6	5,6
Pernambuco	3,1	3,5	2,4	2,5	3,1	3,5

Fonte: MEC/INEP

Além de permitir que a sociedade e gestor possam comparar a qualidade do ensino das diversas redes, e até mesmo de escolas (públicas urbanas), o IDEB é a ferramenta utilizada para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica, do Governo Federal (Decreto Nº 6.094/2007, artigo 3.º, parágrafo único). O Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece, como meta, que em 2022 o IDEB do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos. Todas as redes de ensino e escolas públicas urbanas (que participaram do Prova Brasil) têm metas intermediárias, cujo cumprimento é avaliado a cada dois anos.

O Decreto Nº 6.094/2007 impõe, como condição para que o ente (Estado, Município, Distrito Federal) possa receber apoio técnico e/ou financeiro da União, a assinatura do Termo de Compromisso Todos Pela Educação. Nesse documento, o ente se compromete a promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência (o que será objetivamente avaliado através do cumprimento das metas intermediárias de evolução do IDEB), e a adotar na gestão de suas redes, escolas e nas práticas pedagógicas, as 28 diretrizes de qualidade previstas no artigo 2.º do citado decreto. Um dos critérios para definir a prioridade de atendimento é a “nota” do IDEB da rede de ensino: os municípios com pior IDEB terão apoio prioritário.

A lista com 28 diretrizes do Decreto Nº 6.094/2007 inclui, entre outras, as seguintes:

- a) Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- b) Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- c) Combater a repetência;
- d) Combater a evasão;
- e) Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- f) Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.

Além da assinatura do Termo de Compromisso, os interessados em obter apoio da União para a melhoria dos indicadores educacionais necessitam elaborar um plano de ações, chamado de Plano de Ações Articuladas (PAR), com duração de quatro anos (2008 a 2011). Nesse documento são propostas ações que visam a melhoria gradativa dos resultados educacionais, pautadas em um diagnóstico dos principais problemas diagnosticados pelo Ente na área da educação local.

É importante destacar que as transferências voluntárias de recursos da União para a área de educação estão condicionadas à assinatura do Termo de Compromisso. Excetuam-se dessa exigência os programas educacionais universais (a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar) e as transferências estabelecidas em lei (a exemplo do FUNDEB). Segundo informação do Ministério da Educação, todos os 5.563 municípios brasileiros já assinaram o Termo e, destes, 3.669 apresentaram o seu PAR.

8.1 IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO

Não existem dúvidas sobre a importância do planejamento como prática norteadora da administração pública. Os planos, programas e projetos permitem cumprir, com a maior eficiência possível e otimização dos recursos disponíveis, as atribuições e competências do poder público.

O exercício de elaboração desses instrumentos de planejamento auxilia as equipes dos governos a:

- Identificar as grandes necessidades da população;
- Esclarecer sobre os principais problemas relativos aos atendimentos dessas necessidades;
- Apontar as alternativas de soluções para tais problemas;
- Direcionar as ações com segurança e presteza, de modo a alcançar os objetivos e metas fixados na sua construção;
- Avaliar o processo de implementação das políticas públicas definidas como prioritárias.

No caso do setor educacional, através de um planejamento cuidadoso, bem elaborado, os governos têm maior probabilidade de cumprir o dever de assegurar o direito constitucional a uma educação escolar de qualidade aos cidadãos brasileiros, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, evitando as improvisações e os desperdícios de recursos, já tão escassos.

8.1.1 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – CONTEXTO LEGAL

O artigo 214 da Constituição, aprovada em 1988 determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público”, como uma forma de garantir o alcance dos principais objetivos do setor educacional estabelecidos no texto constitucional.

Em dezembro de 1996, cerca de oito anos após a nova Constituição, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal Nº 9.394/1996). Essa lei determinou, no seu artigo 87, que a União, no prazo de um ano a partir da sua publicação, deveria encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE), com diretrizes e metas para os dez anos seguintes.

Depois de três anos de tramitação no Congresso Nacional, em 9 de janeiro de 2001 foi sancionada a Lei Federal Nº 10.172/2001, que aprovou o PNE. O artigo 2.º dessa Lei determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar em consonância com o plano nacional seus planos decenais correspondentes.

Os municípios encontram-se, portanto, diante da exigência de elaborar seus respectivos planos municipais de educação (PME), com projeções para dez anos. Cria-se, assim, uma nova oportunidade para que o planejamento passe a integrar o cotidiano do setor educacional do município, como instrumento definidor das políticas públicas ou orientador

das ações educativas, oportunizando, dessa forma, às populações desses municípios, a não só usufruir as vantagens das práticas do planejamento, como, principalmente participar do processo político de sua elaboração.

Apesar da importância do planejamento para a administração em geral e para a educação, em particular, dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) informam que, dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 41% já elaboraram um Plano de Educação. Até 2006, eram 33%.

É importante ressaltar que o PME deve ser considerado um Plano de Educação do Município. Não é somente um plano do sistema de ensino municipal, nem da rede de ensino do município. É um instrumento de planejamento que deve considerar todas as necessidades educacionais dos seus habitantes, mesmo que necessite priorizar o atendimento de determinados segmentos dessa demanda. Neste sentido, a legislação já dispõe sobre as competências e atribuições de cada esfera de poder, segundo níveis e modalidades de ensino específico. Decorre daí a necessidade de integrar e articular as iniciativas do poder público federal, estadual e municipal numa política global de educação, elaborando o PME de forma coerente com o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, conforme inclusive preconiza a legislação.

Dessa forma, embora o município não tenha responsabilidade de oferecer a educação profissional e superior, por exemplo, o PME precisa definir políticas e estratégias de envolvimento das ações municipais no atendimento estadual e federal nessas áreas; embora o município tenha que priorizar o atendimento do ensino fundamental e educação infantil, o PME deve dimensionar em que sentido a atuação do governo estadual poderá auxiliá-lo no cumprimento dessa sua atribuição.

É evidente que grande parte do Plano vai dizer respeito a ações de educação sob a responsabilidade do governo municipal. Essa responsabilidade está fixada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) da seguinte forma.

Art. 11 – Os municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrado-as às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Portanto, a legislação educacional brasileira recente fez crescer as responsabilidades dos governos municipais no atendimento à Educação Básica e a elaboração de um plano de educação os facilitará, em muito, o cumprimento dessa nova missão. Embora o PME tenha de prever políticas e fixar objetivos para a educação nos diferentes níveis e modalidades de ensino para todos os municípios, de fato, vai lidar e se responsabilizar diretamente em atender à demanda do ensino fundamental e educação infantil. Neste contexto, os planos plurianuais dos Municípios devem ser elaborados de modo a dar suporte às metas constantes dos respectivos PME.

8.2 GASTOS COM ENSINO - VINCULAÇÃO LEGAL

Dentre os gastos públicos municipais, com certeza um dos mais relevantes, em virtude não apenas dos dispositivos legais que regem a matéria, mas principalmente do retorno social que proporcionam, são os gastos com educação ou, mais especificamente, com o ensino. Em virtude desta importância, o legislador constitucional e infra-constitucional estabeleceu normas a serem seguidas, que possibilitam sanções simples e graves para os seus infratores.

Aos Tribunais de Contas cabe a fiscalização destas normas, bem como a aplicação das sanções pelos seus descumprimentos na esfera administrativa e encaminhamentos aos órgãos competentes, em casos previstos na legislação, quando as sanções às irregularidades cometidas fugirem à competência da Corte de Contas. Afirma o artigo 73 da Lei Federal Nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no artigo. 212 da Constituição Federal, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e na legislação concernente.

8.2.1 ASPECTOS GERAIS

A Constituição Federal é a norma basilar em relação aos gastos com o ensino, sendo complementada por textos de leis. O seu artigo 212 determina o percentual da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino:

- União: dezoito por cento;
- Estados, Distrito Federal e Municípios: vinte e cinco por cento.

Observe-se que cabe aos municípios aplicar anualmente, no mínimo, 25% das suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Atente-se para o fato de a base de cálculo não ser toda a receita, mas sim as provenientes dos impostos arrecadados pelos municípios (IPTU, ISS, ITBI) e as transferências constitucionais previstas nos artigos 157 e 158 da Constituição da República, tais como FPM, ICMS, IPVA, IPI - Exportação.

A Lei de Diretrizes de Bases da Educação, em seu artigo 70, determina as despesas que podem ser consideradas como gastos no ensino. São elas:

- Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

- Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A LDB dispõe, também, que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com (artigo 71):

- Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.2.2 TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS

Outro aspecto que deve ser enfatizado, quanto aos gastos com ensino no município, refere-se à forma de evidenciar os respectivos valores. Sendo assim, como forma de transparência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no artigo 72, tornou obrigatório que as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino sejam apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios resumido da execução orçamentária, a que se refere o § 3º do artigo 165 da Constituição Federal.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no parágrafo acima citado, foi regulamentado pelo artigo 52 da Lei Complementar Nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Como esse relatório é elaborado bimestralmente, e os gastos com o ensino são avaliados anualmente, o demonstrativo referente às despesas com o ensino deve acompanhar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município referente ao último bimestre de cada ano.

8.2.3 RESPONSABILIDADE PELA EFETIVAÇÃO DOS GASTOS

Outro aspecto importante, que deve ser mencionado ainda sobre os gastos com o ensino, consta nos parágrafos 5.º e 6.º do artigo 69 da LDB. Este artigo obriga o repasse

imediatos dos recursos ao órgão municipal responsável pela educação, determinando os prazos e responsabilização pelo atraso desses repasses, nos seguintes termos:

- Os recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês devem ser repassados até o vigésimo dia;
- Os recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês devem ser repassados até o trigésimo dia;
- Os recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês devem ser repassados até o décimo dia do mês subsequente;
- O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Três aspectos importantes devem ser observados a partir do descrito acima. Primeiramente a obrigatoriedade dos gastos serem realizados pelo órgão municipal responsável pelo ensino, geralmente a Secretaria de Educação. Ou seja, as despesas da educação nos municípios não podem ser autorizadas, por exemplo, apenas pelos Prefeitos ou qualquer outro gestor, sendo obrigatória a participação do órgão responsável pela educação no município, inclusive quanto à aplicação efetiva dos recursos destinados ao ensino.

O segundo aspecto é a periodicidade de remessa dos recursos ao órgão responsável pela educação. O terceiro e último aspecto se refere à sanção que recairá sobre os gestores que descumprirem o que está determinado, ou seja, poderão ser responsabilizados civil e criminalmente.

8.3 FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um Fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei Federal Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, sendo iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007. Essa implantação está sendo realizada de forma gradual, alcançando a plenitude em 2009, quando o Fundo estará funcionando com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar de 20% de contribuição.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à Educação. Com a Emenda Constitucional Nº 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, com o FUNDEF, era de 15%, com o FUNDEB passará, ao final da fase de implantação, para 20%, e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica (que compreende, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio).

8.3.1 ORIGEM DAS RECEITAS QUE COMPÕEM O FUNDEB

O FUNDEB, quando estiver totalmente implantado, será constituído pela contribuição de cada estado e seus respectivos municípios, de 20% (vinte por cento) dos impostos e transferências elencados a seguir (inciso II do artigo 60 do ADCT; Lei Federal Nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007). Esse percentual será alcançado, gradativamente, no terceiro ano de vigência do Fundo.

Receitas	2007	2008	2009
ICMS (CF/88, artigo 155, II e artigo 158, IV), FPE e FPM (CF/88, artigo 159, I, a e b), IPI-exp (CF/88, artigo 159, II; LC Nº 61/89) LC Nº 87/96 (Lei Kandir).	16,66%	18,33%	20,00%
ITR (CF/88, artigo 158, II) IPVA (CF/88, artigo 155, III e artigo 158, III) ITCMD (CF/88, artigo 155, I).	6,66%	13,33%	20,00%
Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos elencados neste quadro, bem como juros e multas eventualmente incidentes.			
Ganhos auferidos em decorrência das aplicações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB.			
Complementação da União: R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), em 2007; R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), em 2008; R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), em 2009; 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir de 2010.			

Uma das diferenças marcantes entre o antigo FUNDEF e o FUNDEB reside na complementação da União. Pelo disposto na EC Nº 53/2006 e na Lei Federal Nº 11.494/2007, a complementação da União deixou de ser uma exceção (antes só ocorria quando o valor por aluno no âmbito do território estadual não atingia o mínimo nacional instituído por decreto presidencial) e passa a ser progressiva.

8.3.2 CRITÉRIO PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (artigo 211, §§ da Constituição Federal), a saber:

Ente da Federação	Âmbito de atuação prioritária
Estados e Distrito Federal	Ensino Fundamental e Médio
Municípios	Ensino Fundamental e Educação Infantil

Ou seja, os municípios receberão os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e municípios em relação à educação básica. Assim, os municípios deverão aplicar os recursos do FUNDEB exclusivamente na educação infantil e no ensino fundamental, cujas etapas e modalidades estão desdobradas a seguir:

Educação Infantil
Creche em tempo integral;
Pré-escola em tempo integral;
Creche em tempo parcial;
Pré-escola em tempo parcial;
Educação especial;
Educação indígena e quilombola.

Ensino Fundamental
Anos iniciais do ensino fundamental urbano;
Anos iniciais do ensino fundamental no campo;
Anos finais do ensino fundamental urbano;
Anos finais do ensino fundamental no campo;
Ensino fundamental em tempo integral;
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
Educação especial;
Educação indígena e quilombola.

8.3.3 CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Para exercer o controle sobre os recursos do FUNDEB, além da fiscalização exercida pelos controles internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal N° 11.494/1997 estabeleceu a criação de conselhos instituídos para esse fim, cujas atribuições básicas são:

- Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos;
- Supervisionar o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual;
- Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, bem como receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Emitir parecer sobre a prestação de contas dos recursos do FUNDEB.

Os Conselhos, conforme estabelecido no artigo 24, § 1º da Lei Federal Nº 11.494/07, serão criados por legislação específica no âmbito de cada esfera governamental. Nos municípios sua composição mínima deve obedecer aos seguintes critérios:

- Dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- Um representante dos professores da educação básica pública;
- Um representante dos diretores das escolas públicas;
- Um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas;
- Dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- Dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
- Um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar, onde houver.

A duração do mandato dos integrantes dos conselhos é de, no máximo, dois anos, permitida uma única recondução, por igual período (Lei Federal Nº 11.494/2007, artigo 24, § 11).

São impedidos de integrar os conselhos dos Fundos estaduais e municipais os cônjuges e parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários estaduais ou municipais; tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais; estudantes que não sejam emancipados; e pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração, no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos, ou que prestem serviços terceirizados, no âmbito dos poderes executivos em que atuam os respectivos conselhos (artigo 24, § 5º da Lei Federal Nº 11.494/2007).

Os membros para compor os Conselhos são indicados:

- Pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;
- Nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;
- Nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos não será remunerada, sendo considerada atividade de relevante interesse social, e tendo os seus membros a isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas no exercício de suas ações (artigo 24, § 8º da Lei Federal Nº 11.494/2007).

8.3.4 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Um aspecto de grande importância com relação ao FUNDEF, e que costumava gerar a maior parte dos problemas dos Municípios em relação ao cumprimento da Lei Federal Nº 9.424/1996, refere-se à remuneração dos Profissionais do magistério.

A dificuldade encontrada na implementação desse dispositivo do antigo FUNDEF decorreu justamente da imprecisão conceitual do dispositivo. Com efeito, a identificação de quais trabalhadores da educação seriam pagos com estes valores dependeu da interpretação de cada órgão incumbido de aplicar a lei.

Observa-se que na Emenda Constitucional Nº 53/2006, que criou o FUNDEB, e em sua regulamentação (a Lei Federal Nº 11.494/2007) houve uma maior preocupação em detalhar mecanismos eminentemente operacionais, que causavam divergências de entendimento durante a vigência do FUNDEF.

A Lei Federal Nº 11.494/2007 trata da questão de remuneração dos profissionais do magistério em seu artigo 22:

Art. 22. Pelo menos **60% (sessenta por cento)** dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública**.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (Destques nossos).

Com essa redação, o legislador:

- Admite a inclusão de profissionais contratados temporariamente;
- Define remuneração como sendo o total de pagamentos efetuados aos profissionais, incluindo-se os encargos sociais;
- Expressa a proibição da utilização desta verba para pagamento de inativos;
- Considera profissionais do magistério não apenas os professores, mas também, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou

administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

▪ Considera que eventuais afastamentos do profissional das atividades de magistério não descaracterizam o efetivo exercício e, conseqüentemente, o cômputo de sua remuneração dentro dos 60% do FUNDEB. Para isso, é preciso que esse afastamento reúna, quatro condições:

a) Deve ser temporário;

b) Deve estar previsto em Lei;

c) O ônus do pagamento do servidor afastado é do “empregador” (se o pagamento recair sobre um terceiro, como por exemplo, o órgão previdenciário, ficará descaracterizado o efetivo exercício para fim de cômputo como remuneração dos profissionais do magistério à conta do FUNDEB);

d) Não pode implicar rompimento da relação jurídica existente.

Deduzida a remuneração do magistério, o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40% do FUNDEB) poderá ser utilizado na cobertura das demais despesas consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, previstas no artigo 70 da Lei Federal Nº 9.394/1996 (LDB), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio). Esse conjunto de despesas compreende:

▪ Remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais da Educação, sendo alcançados nesta classificação os profissionais da educação básica que atuam no âmbito do respectivo sistema de ensino (estadual ou municipal), seja nas escolas ou nos demais órgãos integrantes do sistema, e que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia), como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, secretárias de escolas, bibliotecários, serventes, merendeiras, nutricionista, vigilante, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica;

▪ Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, sendo alcançados por esta definição as despesas com:

- ✓ Compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltado para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino público (exemplos: carteiras escolares, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores etc.);
- ✓ Manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos etc.), mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica etc.), realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc.);
- ✓ Ampliação, construção (terreno e obra) ou conclusão de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
- ✓ Conservação das instalações físicas do sistema de ensino (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, desinfetantes, ceras de polimento, utensílios usados na limpeza e conservação, como vassouras, rodos, escovas etc.);

- ✓ Reforma, total ou parcial, de instalações físicas do sistema de ensino (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.).
- Uso e manutenção de bens vinculados ao ensino, sendo caracterizadas neste item as despesas com o uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino (exemplo: locação de prédio para funcionamento de uma escola) e com a manutenção do bem utilizado, tanto na aquisição de produtos consumidos nesta manutenção (material de limpeza, óleos, tintas etc.), como na realização de consertos ou reparos necessários ao seu funcionamento.
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, sendo inseridas nessa rubrica as despesas com levantamentos estatísticos (sobre alunos, professores, escolas etc.), estudos e pesquisas (exemplos: estudo sobre gastos com educação no estado ou município, sobre custo aluno, por série da educação básica etc.), visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento na educação básica;
- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, sendo classificadas nesta rubrica as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.) utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema;
- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima;
- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar.

8.3.5 SANÇÕES

São várias as sanções possíveis pelo descumprimento das normas relativas ao ensino, dentre elas multas e imputações de débitos a serem aplicadas pelo Tribunal de Contas nos casos de irregularidades constatadas.

Contudo, a Lei Federal Nº 11.494/2007 impõe sanção mais grave no seu artigo 28, que é a possibilidade de intervenção dos Estados nos Municípios no caso de descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal (vinculação geral de receitas ao ensino), bem como práticas em desacordo com a própria lei do FUNDEB.

8.4 PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL - PSPN

Uma das muitas novidades trazidas pela EC Nº 53/2006, para a valorização dos profissionais de educação e para combater a falta de professores e funcionários nas escolas, foi a referência a pisos salariais, tanto para os profissionais da educação escolar pública quanto para os profissionais do magistério público da educação básica - artigo 206, VIII, da

Constituição Federal e artigo 60, III, “e” do ato das disposições constitucionais transitórias, respectivamente. Este último foi regulamentado pela Lei Federal Nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

A referida Lei prevê um piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no artigo 62 da Lei Federal Nº 9.394/1996, (formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental).

O PSPN é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Definida essa jornada básica, compatível com o vencimento inicial da carreira (a ser estipulada no plano de carreira), todas as demais jornadas ser-lhe-ão, no mínimo, proporcionais.

Esse valor deve ser atualizado no mês de janeiro de cada ano, adotando-se como critério de correção o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei Federal Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (entretanto, já tramita projeto de Lei com o objetivo de mudar esse critério de reajuste do PSPN).

A Lei Federal Nº 11.738/2008 faculta uma integralização gradual do PSPN. Em janeiro de 2009, a diferença entre o valor do piso e o vencimento inicial da carreira vigente União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser reduzido em 2/3 e, a partir de janeiro de 2010, o piso deverá estar totalmente integralizado. Mas não há qualquer óbice a que essa integralização seja antecipada.

Está prevista também a possibilidade de a União complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização do PSPN, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. Neste caso, o ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação.

Embora a Lei Federal Nº 11.738/2008 defina o PSPN como *vencimento* inicial (ou seja, retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei, sem o acréscimo de outras vantagens), admite que, até 31 de dezembro de 2009, sejam computadas vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, com o fim de atingir o valor mínimo fixado¹⁷. Este também é prazo final para que os entes elaborem ou promovam as alterações necessárias nos planos de carreira e remuneração do magistério para dar cumprimento ao piso salarial profissional.

Os profissionais do magistério público da educação básica já aposentados, com direito à paridade, nos termos das Emendas Constitucionais Nº 41, artigo 7º e Nº 47 também têm direito ao PSPN (artigo 2º, § 5º da Lei Federal Nº 11.738/2008).

¹⁷ O STF proferiu decisão liminar em 17/12/2008 (ADI 4167-3), determinando que a referência a “piso salarial” deve ser entendida como “remuneração”, e não como “vencimento”; ainda na mesma decisão liminar, suspendeu a obrigação de destinar pelo menos 1/3 da carga horária do professor para atividades extraclasse. Essa decisão continuará válida até o julgamento de mérito da ação, que ainda não tem data para ocorrer.

8.5 SALÁRIO -EDUCAÇÃO

Previsto no Parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição, o salário-educação é mais uma fonte de recursos vinculada à educação básica (antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional Nº 53, os recursos do salário-educação só podiam ser empregados no ensino fundamental). Sua arrecadação é feita pelo Governo Federal através de contribuições das empresas e repassado aos Estados e Municípios.

A arrecadação, a fiscalização, a cobrança e a distribuição dos recursos do Salário-Educação são tratados pelo Decreto Nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o artigo 212, § 5.º, da Constituição Federal, e as Leis Federais Nºs 9.424/1996 e 9.766/1998.

De acordo com as normas que regem essa matéria, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) procede a distribuição das quotas, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

- Quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;
- Quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

A quota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

Desta forma, observa-se que o Salário-Educação, recebido pelos municípios em virtude da quantidade de alunos matriculados na sua rede de ensino, deverá ser integralmente destinado ao financiamento da educação básica. Contudo, por força do disposto no artigo 7º da Lei Federal Nº 9.766/1998, os recursos desta fonte não poderão ser destinados ao pagamento de pessoal, ou seja, só poderão ser aplicados nas demais despesas vinculadas à educação básica, definidas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

CAPÍTULO IX - SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal (CF/88) consagrou a cidadania e a dignidade da pessoa humana como garantias fundamentais, atribuindo a devida relevância à Saúde ao inseri-la no contexto mais amplo de Seguridade Social, onde também estão incluídas a Previdência e a Assistência Social.

Uma das inovações do texto constitucional é o novo e ampliado conceito de saúde: esta deixa de ser apenas a ação setorial preventiva e curativa para estender-se às políticas econômicas e sociais que a determinam e a condicionam - alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, transporte, trabalho, renda, lazer, educação.

Em seu artigo 196, a Constituição Federal determina que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, passando a ser sinônimo de qualidade de vida, de bem estar físico, mental e social, conforme expresso no artigo 3º da Lei Federal Nº 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).

Dessa forma, todos os brasileiros e brasileiras, desde o nascimento, têm direito aos serviços de saúde gratuitos, que juntamente com as ações de saúde constituem um sistema único, o que significa que todos os órgãos públicos de saúde (federal, estadual e municipal), como também o setor privado contratado ou conveniado interage em um conjunto, com vistas a um fim comum, constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS). Daí a sua relevância e a importância da boa e regular aplicação dos recursos vinculados ao setor.

9.1. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS

O SUS caracteriza-se pela crescente descentralização, pela ampliação da cobertura e pela participação social nas decisões. É considerado um sistema em função de ser constituído por várias instituições relacionadas aos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) além do setor privado, com o qual são celebrados contratos e convênios de forma a viabilizar a realização de serviços e ações de forma complementar, como se fosse um mesmo corpo.

O SUS é único, porque tem a mesma filosofia de atuação em todo o território nacional e é organizado de acordo com uma mesma lógica, apresentando como características:

- **Ser universal**, porque deve atender a todos, sem distinções, de acordo com suas necessidades; e sem cobrar nada, sem levar em conta o poder aquisitivo ou se a pessoa contribui ou não com a Previdência Social;
- **Ser integral**, pois a saúde da pessoa não pode ser dividida e, sim, deve ser tratada como um todo, levando em conta a dimensão individual e da comunidade;
- **Garantir equidade**, pois deve oferecer os recursos de saúde de acordo com as necessidades de cada um: dar mais para quem mais precisa;
- **Ser descentralizado**, pois o SUS tem um gestor único em cada esfera de governo. A Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, tem que ser responsável por todos os serviços localizados na cidade;
- **Ser regionalizado e hierarquizado**, pois os serviços de saúde devem-se organizar regionalmente e também obedecer a uma hierarquia entre eles. As questões menos complexas

devem ser atendidas nas unidades básicas de saúde, passando pelas unidades especializadas, pelo hospital geral até chegar ao hospital especializado;

- **Prever a participação do setor privado:** as ações serão executadas pelos serviços públicos e de forma complementar pelo setor privado, preferencialmente pelo setor filantrópico e sem fins lucrativos, por meio de contrato administrativo ou convênio, o que não descaracteriza a natureza pública dos serviços;

- **Ter racionalidade:** o SUS deve se organizar para oferecer ações e serviços de acordo com as necessidades da população e com os problemas de saúde mais freqüentes em cada região;

- **Ser eficaz e eficiente:** ao buscar prestar serviços de qualidade e apresentar soluções quando as pessoas o procuram ou quando há um problema de saúde coletiva;

- **Promover a participação popular:** o caráter democrático do SUS deve ser exercido principalmente através dos instrumentos de controle social que são os conselhos e as conferências de saúde, que devem respeitar o critério de composição que garanta uma participação paritária entre usuários e demais participantes.

Além do mandamento constitucional já citado, outras disposições de natureza infraconstitucional existem como as Leis Orgânicas da Saúde N^{os} 8.080/90 e 8.142/90, que dispõem sobre a organização, funcionamento e participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), e visam a atender às determinações constitucionais, estabelecendo critérios a serem obedecidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por fim, ainda no campo infralegal, existem as portarias Ministeriais e as deliberações do Conselho Nacional e das Conferências Nacionais da Saúde, que, em seu conjunto dão forma ao atual arcabouço jurídico-legal do Sistema.

9.2 PACTO PELA SAÚDE

Na perspectiva de superar as dificuldades de consolidação do SUS e qualificar os avanços organizativos obtidos com o processo de descentralização, reafirmando os princípios do ideário da Reforma Sanitária Brasileira, como Universalidade, Equidade, Integralidade e Participação Social, os gestores das três esferas do sistema assumiram o compromisso público da construção do PACTO PELA SAÚDE 2006, expresso nas Portarias N^o 399, de 22 de fevereiro de 2006, e N^o 699, de 30 de março de 2006. O Pacto apresenta três dimensões: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão.

As diretrizes operacionais do Pacto reafirmam princípios; consolidam processos como a importância da regionalização e dos instrumentos de planejamento e programação como o Plano Diretor de Regionalização (PDR), Plano Diretor de Investimentos (PDI) e a Programação Pactuada Integrada (PPI); e possibilitam a reorganização dos processos de gestão e de regulação do sistema de saúde no âmbito dos estados com vistas a melhorar e qualificar o acesso do cidadão às ações e serviços de saúde.

9.2.1 PACTO PELA VIDA

O Pacto pela Vida está constituído por um conjunto de compromissos sanitários, expressos em objetivos e metas, derivados da análise da situação de saúde da população e das prioridades definidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

O Pacto pela Vida – como instrumento do Pacto pela Saúde 2006 – representa uma mudança radical na forma de pactuação do SUS vigente até agora. Isso ocorre porque rompe com os pactos realizados em variáveis discretas de tempo, por meio de normas operacionais. A observação da trajetória do SUS mostra que esse sistema público de saúde vem sendo mudado, de tempos em tempos, por meio de reformas incrementais que se materializaram em normas operacionais (NOBs e NOAS), como descrito anteriormente. Essas normas fixavam-se, prioritariamente, em processos operacionais, distanciando-se de compromissos com resultados sanitários.

Assim, a instituição do Pacto pela Vida representa duas mudanças fundamentais na reforma incremental do SUS. De um lado, substitui pactos fortuitos por acordos anuais obrigatórios; de outro, muda o foco, de mudanças orientadas a processos operacionais para mudanças voltadas para resultados sanitários. Desse modo, o Pacto pela Vida reforça, no SUS, o movimento da gestão pública por resultados.

O Pacto pela Vida contém seis prioridades pactuadas:

- Saúde do idoso;
- Controle do câncer do colo do útero e da mama;
- Redução da mortalidade infantil e materna;
- Fortalecimento da capacidade de resposta às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza;
- Promoção da saúde;
- Fortalecimento da atenção básica.

Para cada prioridade, foram estabelecidos objetivos e metas nacionais. É importante lembrar, ainda, que cada Estado ou Município, baseado na realidade local, poderá definir prioridades adicionais.

9.2.2 PACTO EM DEFESA DO SUS

Expressa o compromisso com a repolitização do SUS, consolidando a política pública de saúde brasileira como uma política de Estado, mais do que uma política de governos.

Os gestores reconhecem a necessidade de romper os limites setoriais e levar a discussão sobre a política pública de saúde para a sociedade organizada, tendo o financiamento público da saúde como um dos pontos centrais.

As ações do Pacto em Defesa do SUS devem contemplar:

- Articulação e apoio à mobilização social pela promoção e desenvolvimento da cidadania, tendo a questão da saúde como um direito;
- Elaboração e publicação da Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde;
- Ampliação e fortalecimento das relações com os movimentos sociais, especialmente os que lutam pelos direitos da saúde e pela cidadania;
- Estabelecimento de diálogo com a sociedade além dos limites institucionais do SUS;
- Regulamentação da Emenda Constitucional Nº 29, pela melhoria do financiamento da Saúde;
- Aprovação de um orçamento geral do SUS, composto pelos orçamentos das três esferas de gestão, explicitando o compromisso de cada uma delas em ações e serviços de saúde, de acordo com a Constituição Federal.

9.2.3 PACTO DE GESTÃO

Contempla os princípios do SUS previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal Nº 8.080/1990. Estabelece as responsabilidades solidárias dos gestores a fim de diminuir as competências concorrentes, contribuindo, assim, para o fortalecimento da gestão compartilhada e solidária do SUS.

Avança na regionalização e descentralização do SUS, a partir da proposição de algumas diretrizes, permitindo uma diversidade operativa que respeite as singularidades regionais.

Propõe a descentralização de atribuições do Ministério da Saúde para os estados, e para os municípios, acompanhado da desburocratização dos processos normativos. Reforça a territorialização da saúde como base para organização dos sistemas, estruturando as regiões sanitárias e instituindo colegiados de gestão regional.

Explicita as diretrizes para o sistema de financiamento público tripartite em grandes blocos de financiamento federal e estabelece relações contratuais entre os entes federativos.

As atribuições e responsabilidades sanitárias de cada esfera de gestão compõem o seu Termo de Compromisso de Gestão (TCG), elaborado de forma pactuada e aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde.

As atribuições e responsabilidades são definidas mediante o preenchimento de quadros correspondentes a cada um dos seguintes eixos:

- Responsabilidades gerais da gestão do SUS;
- Regionalização;
- Planejamento e programação;
- Regulação, controle, avaliação e auditoria;
- Gestão do trabalho;
- Educação na Saúde;
- Participação e controle social.

9.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE SAÚDE

A Portaria GM/MS N° 3.085, de 1º de dezembro de 2006, regulamenta o Sistema de Planejamento do SUS. O referido Sistema é representado pela atuação contínua, articulada, integrada e solidária do planejamento das três esferas de gestão do SUS, e pressupõe que cada esfera de governo realize o seu planejamento, articulando-se a fim de fortalecer e consolidar os objetivos e as diretrizes do SUS, contemplando as peculiaridades, as necessidades e as realidades de saúde regionais.

IMPORTANTE: O planejamento no âmbito da saúde deve manter coerência com o previsto no Plano Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas leis Orçamentárias Anuais, instrumentos próprios de cada nível de gestão, guardando uniformidade de objetivos, diretrizes e metas.

São definidos como instrumentos básicos de planejamento nas três esferas de gestão do SUS: o Plano de Saúde e a respectiva Programação Anual em Saúde e o Relatório de Gestão. Esses instrumentos (Plano de Saúde e Relatório de Gestão) devem ser compatíveis com os respectivos Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), observando-se os períodos estabelecidos para a sua formulação em cada esfera de gestão.

9.3.1 PLANO DE SAÚDE E PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE

O Plano de Saúde é instrumento que, a partir de uma análise situacional, apresenta as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas. Deve ser a expressão das políticas, dos compromissos e das prioridades de saúde numa determinada esfera de gestão. É a base para a execução, o acompanhamento, a avaliação e a gestão do sistema de saúde.

A Programação Anual de Saúde é o instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde. Nela, são detalhadas as ações, as metas anuais e os recursos financeiros que operacionalizam o Plano de Saúde. Deve conter:

- A definição das ações que, no ano específico, irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde;
- O estabelecimento das metas anuais relativas a cada uma das ações definidas;
- A identificação dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento da Programação;
- A definição dos recursos orçamentários necessários ao cumprimento da Programação.

9.3.2 RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO

O Relatório Anual de Gestão é o instrumento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde. Ele deverá demonstrar como a aplicação dos recursos financeiros resultou em ações de saúde para a população, incluindo quantitativos mensais e anuais de produção de serviços da Atenção Básica. O relatório deve conter:

- O resultado da apuração dos indicadores;
- A análise da execução da programação (física e orçamentário/financeira);
- As recomendações julgadas necessárias (como revisão de indicadores, reprogramação etc.).

O Relatório de Gestão deve ser submetido à apreciação e aprovação do Conselho de Saúde respectivo até o final do primeiro trimestre do ano subsequente. Após aprovação do Conselho, os municípios devem encaminhar, para conhecimento da Comissão Intergestores Bipartite, a resolução de aprovação do respectivo relatório até 30 de abril de cada ano.

9.4 PRINCIPAIS INDICADORES DE SAÚDE

Desde o fim da década de 1990, indicadores vêm sendo utilizados para mensurar resultados desejáveis em saúde, a serem alcançados por meio de ações convergentes nas três esferas de governo.

Nesse sentido, configuram-se como a expressão de “pactos”, em que os gestores têm plena liberdade para atuar da forma que considerarem mais adequada à sua realidade, desde que não percam de vista o fim a ser alcançado. A primeira área técnica a trabalhar nessa linha foi a Atenção Básica, logo seguida pela Vigilância à Saúde. Na forma como trabalhavam, os indicadores incluídos no conjunto a ser pactuado eram selecionados a cada ano, levando em consideração as prioridades definidas e a avaliação da “utilidade” dos escolhidos para o ano anterior. Após a celebração do Pacto pela Saúde foi determinada a unificação de todos esses subconjuntos, de maneira a propiciar o monitoramento da gestão, nas três esferas de governo, com base nas novas diretrizes acordadas.

A Portaria GM/MS Nº 399/2006, em que foram estabelecidas as diretrizes do Pacto pela Saúde, determinou a pactuação de dois outros conjuntos de indicadores: 1) o associado às metas do Pacto pela Vida; e 2) o de monitoramento do Pacto de Gestão. Com isso, aproximadamente 100 indicadores passariam a ser monitorados anualmente, sendo alguns deles repetidos ou redundantes.

Através da Portaria GM Nº 91/2007 foi instituído um único processo de pactuação, unificando o Pacto da Atenção Básica, o pacto de indicadores da Programação Pactuada e Integrada da Vigilância em Saúde - PPIVS (que passa a ser chamada de Programação das ações necessárias ao desenvolvimento da Vigilância em Saúde nos municípios, estados e Distrito Feral) e os indicadores propostos no Pacto pela Saúde.

Também foi instituído o Relatório de Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Saúde para pactuação unificada, os quais devem ser pactuados anualmente entre municípios, estados, Distrito Federal e Ministério da Saúde.

Os indicadores do Pacto pela Saúde estão organizados em dois grupos, 38 principais e 12 complementares, sendo estes últimos de pactuação opcional por municípios, estados e Distrito Federal, além daqueles previstos nas prioridades do Pacto pela Vida.

9.4.1 INDICADORES DE MORTALIDADE

Os indicadores de mortalidade foram durante anos os únicos utilizados para a identificação de problemas prioritários de saúde da população. Embora outros indicadores venham sendo a eles associados, sua importância continua inquestionável. Alguns exemplos de indicadores mortalidade estão descritos a seguir:

- **Taxa de mortalidade infantil** – Número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fontes: Sistema de Informação de Mortalidade - SIM e Sistema de Informação de Nascidos Vivos – SINASC, ou estimativas, dependendo da cobertura dos sistemas de informação);

- **Razão de mortalidade materna** – Número de óbitos femininos por causas maternas, por 100 mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Morte materna, segundo a 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), é a morte de uma mulher durante a gestação ou até 42 dias após o término da gestação, independente da duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais;

- **Mortalidade proporcional por causa ou grupo de causas** – Distribuição percentual de óbitos por causa ou grupo de causas definidas, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: SIM).

9.4.2 INDICADORES DE MORBIDADE E FATORES DE RISCO

Associados aos indicadores de mortalidade, estes são extremamente importantes para as análises de situação de saúde. Apesar disso, somente para as doenças transmissíveis existem fontes regulares de informação, agregadas e disponibilizadas por meio do Sistema de Informação de Agravos e Notificação (SINAN). No caso das doenças não-transmissíveis, são poucas as monitoradas por alguma forma de sistema, geralmente de base amostral. Nesses casos, informações relacionadas à prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares têm sido utilizadas de maneira complementar. Dentre vários, destacam-se:

- **Taxa de incidência de doenças** – Número de casos novos confirmados da doença, por 100 mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: SINAN, para doenças transmissíveis). Utilizado para agravos de alta ocorrência, como Aids, tuberculose, dengue, leishmaniose tegumentar americana e visceral. O

mesmo indicador pode ser utilizado para doenças não-transmissíveis, desde que identificada uma fonte confiável, como o Registro de Câncer de Base Populacional (RCBP) do Inca no caso das neoplasias malignas;

- **Proporção de internações hospitalares (SUS) por causa ou grupo de causas** – Distribuição percentual das internações hospitalares pagas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), por causa ou grupo de causas selecionadas, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: Sistema de Informação Hospitalar - SIH/SUS). Ao utilizá-lo é importante atentar para o fato de que este indicador é extremamente influenciado pela oferta de serviços no território;

- **Proporção de nascidos vivos de baixo peso ao nascer** – Percentual de nascidos vivos com peso ao nascer inferior a 2.500 gramas, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

9.4.3 INDICADORES DE RECURSOS

Nesta categoria, são incluídos os indicadores utilizados para monitoramento e avaliação dos recursos disponíveis para a saúde, quais sejam: recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura. Destacam-se:

- **Número de profissionais de saúde por habitante** – Número de profissionais de saúde por mil habitantes, segundo categorias, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: Sistema de Informações de Recursos Humanos para SUS - SIRH do Ministério da Saúde - a partir dos registros administrativos dos conselhos profissionais);

- **Número de leitos hospitalares por habitante** – Número de leitos hospitalares públicos e privados, por mil habitantes, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: IBGE);

- **Gasto público com saúde per capita** – Gasto público com saúde por habitante, por Unidade da Federação, desagregado por esfera de governo – federal, estadual e municipal – em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: Sistema de informações sobre Orçamento Público em Saúde – SIOPS).

9.4.4 INDICADORES DE COBERTURA

Além de se prestarem ao monitoramento e à avaliação do desempenho quantitativo de serviços em relação à população, os indicadores de cobertura são com frequência utilizados na elaboração de parâmetros para programação anual. Destacam-se os seguintes:

- **Número de consultas médicas (SUS) por habitante** – Número médio de consultas médicas apresentadas no Sistema Único de Saúde (SUS) por habitante, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB);

- **Número de internações hospitalares (SUS) por habitante** – Número médio de internações hospitalares pagas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), por 100 habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: SIH/SUS);

- **Cobertura de consultas de pré-natal** – Percentual de gestantes com seis ou mais consultas de acompanhamento pré-natal, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Fonte: SINASC).

9.5 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29

O parágrafo terceiro do artigo 198 da Constituição Federal prevê a elaboração de Lei Complementar para disciplinar os dispositivos da Emenda Constitucional Nº 29/2000 (EC/29), de 13 de setembro de 2000, que vinculou os recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados obrigatoriamente em ações e serviços públicos de saúde.

O projeto da mencionada lei encontra-se em trâmite no Congresso Nacional e tem sido objeto de diversas discussões realizadas por, dentre outros, técnicos do Ministério da Saúde, Ministério Público Federal, dos Conselhos de Saúde de todos os níveis, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunais de Contas e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON).

A EC/29, objetiva garantir o financiamento do setor saúde, considerando a necessidade de se estabelecer limite mínimo de aplicação, de forma a viabilizar as ações e serviços públicos de saúde, de forma permanente.

Nos tópicos seguintes será visto qual o percentual mínimo a ser aplicado, bem como a base de receitas sobre a qual o referido percentual deverá incidir.

9.5.1 PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS

A EC 29, ao estabelecer vinculação de recursos para serem despendidos em saúde, introduz uma inovação, pois define o quanto os entes federados devem destinar àquelas ações.

Conforme determina o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), redação acrescida pela EC/29, foi estabelecida a seguinte obrigação aos municípios e ao Distrito Federal:

- Aplicar **quinze por cento** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º nas ações e serviços públicos de saúde.

ATENÇÃO: O que pode acontecer com o município que não aplicar o percentual mínimo de 15%?

O município estará sujeito às seguintes punições:

- 1) Intervenção do Estado, conforme o inciso III do artigo 35 da Constituição, já alterada pela EC 29;
- 2) Retenção de repasses constitucionais da União (FPM, ITR) e do Estado (ICMS, IPVA, IPI/Exportação), tal qual prescreve o inciso II do parágrafo único do artigo 160 da Constituição, já alterada pela EC 29;
- 3) Não-recebimento de transferências voluntárias da União ou do Estado, assim como determina a alínea b do § 1º do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9.5.2 RECEITAS VINCULÁVEIS

O quadro adiante demonstra as receitas que devem compor a base de cálculo, sobre a qual incidirá o percentual de 15%.

Receitas vinculáveis
1. Receitas de Impostos Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte
2. Receitas de Transferências da União Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios -FPM Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural Transferência Financeira - L.C. Nº 87/96
3. Receitas de Transferências do Estado Cota-Parte do ICMS Cota-Parte do IPVA Cota-Parte do IPI-Exportação
4. Outras Receitas Correntes (*) Multa e Juros de Mora de Impostos Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Impostos Receita da Dívida Ativa de Impostos
Total das Receitas de Impostos e Transferências = (1 + 2 + 3 + 4)

9.5.3 DESPESAS CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Como comentado anteriormente, o mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde para os municípios é o percentual de 15%, que incidirá sobre uma base de receitas também já apresentada, o que falta apenas para permitir a apuração dos gastos

efetivos é identificar quais as despesas que podem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

O Conselho Nacional de Saúde aprovou a Resolução N° 322, em 08 de maio de 2003, que define diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional N° 29/2000. As diretrizes, quinta e sexta desta Resolução, determinam as despesas que serão consideradas como ações e serviços públicos de saúde:

- Despesas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:

- a) Sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;

- b) Estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;

- c) Sejam de responsabilidade específica do setor de Saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de Saúde.

- Despesas relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da Saúde, incluindo:

- a) Vigilância epidemiológica e controle de doenças;

- b) Vigilância sanitária;

- c) Vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;

- d) Educação para a Saúde;

- e) Saúde do trabalhador;

- f) Assistência à Saúde em todos os níveis de complexidade;

- g) Assistência farmacêutica;

- h) Atenção à Saúde dos povos indígenas;

- i) Capacitação de recursos humanos do SUS;

- j) Pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em Saúde, promovidos por entidades do SUS;

- l) Produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados e equipamentos;

- m) Saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;

- n) Serviços de Saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de Saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços;

- o) Atenção especial aos portadores de deficiência;

- p) Ações administrativas realizadas pelos órgãos de Saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores;

- Pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 01/01/2000 para custear ações e serviços públicos de saúde, excepcionalmente (no caso dos Estados, Municípios, Distrito Federal).

9.5.4 DESPESAS QUE NÃO PODEM SER CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Ainda sobre a Resolução CNS N° 322/2003, a sua Sétima Diretriz define como as despesas que não são consideradas ações e serviços públicos de saúde aquelas relativas a:

- Pagamento de aposentadorias e pensões;
- Assistência à Saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);
- Merenda escolar;
- Saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;
- Limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);
- Preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não-governamentais;
- Ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;
- Ações e serviços públicos de Saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na primeira diretriz;
- Despesas com as ações e os serviços públicos de saúde financiados com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para essa finalidade (no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios).

9.6 RECEITAS ORIUNDAS DOS REPASSES FINANCEIROS DO SUS

A Portaria GM/MS N° 204, de 29 de janeiro de 2007, regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços públicos de saúde, com o respectivo monitoramento e controle.

Os recursos federais destinados às ações e serviços de saúde passam a ser organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento.

São cinco os blocos de financiamento:

- Atenção Básica;
- Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;

- Vigilância em Saúde;
- Assistência Farmacêutica;
- Gestão do SUS.

Os blocos de financiamento são constituídos por componentes, de acordo com as especificidades de suas ações e os serviços de saúde pactuados.

ATENÇÃO: Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco, com exceção dos recursos do bloco de financiamento da Assistência Farmacêutica que devem ser aplicados, exclusivamente, nas ações definidas para cada componente dele.

9.6.1 BLOCO DE ATENÇÃO BÁSICA

O bloco da Atenção Básica é constituído por dois componentes:

- Componente Piso da Atenção Básica (PAB) Fixo; e,
- Componente Piso da Atenção Básica Variável (PAB) Variável.

O Componente Piso da Atenção Básica (PAB) Fixo refere-se ao financiamento de ações de atenção básica à saúde, cujos recursos serão transferidos mensalmente, de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde do Distrito Federal e dos municípios.

Os recursos do incentivo à descentralização de unidades de saúde da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), incorporados ao Componente PAB Fixo, podem ser aplicados no financiamento destas unidades.

O Componente Piso da Atenção Básica Variável (PAB) Variável é constituído por recursos financeiros destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da atenção básica em saúde, tais como:

- Saúde da Família;
- Agentes Comunitários de Saúde;
- Saúde Bucal;
- Compensação de especificidades regionais;
- Fator de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas;
- Incentivo para a Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário;
- Incentivo para a Atenção Integral à Saúde do Adolescente em conflito com a lei, em regime de internação e internação provisória;
- Outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo específico.

9.6.2 BLOCO DE ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

O bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar é constituído por dois componentes:

- Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC);
- Componente Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC).

9.6.3 BLOCO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE

Os recursos que compõem o Bloco Financeiro de Vigilância em Saúde dos municípios, do Distrito Federal e dos estados representam o agrupamento das ações da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde e Vigilância Sanitária.

O bloco de financiamento para a Vigilância em Saúde é constituído por dois componentes:

- Componente da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde;
- Componente da Vigilância Sanitária.

9.6.4 BLOCO DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

O bloco de financiamento para a Assistência Farmacêutica será constituído por três componentes:

- Componente Básico da Assistência Farmacêutica;
- Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica;
- Componente de Medicamentos de Dispensação Excepcional.

9.6.5 BLOCO DE GESTÃO DO SUS

O bloco de financiamento de Gestão do SUS tem a finalidade de apoiar a implementação de ações e serviços que contribuam para a organização e eficiência do sistema.

O bloco de financiamento para a Gestão do SUS é constituído de dois componentes:

- Componente para a Qualificação da Gestão do SUS;
- Componente para a Implantação de Ações e Serviços de Saúde.

9.7 FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

De acordo com o § 3º do artigo 7º da EC/29, todos os valores ou recursos financeiros da Saúde serão aplicados por meio de um fundo especial, o Fundo Municipal de Saúde (FMS); não somente os recebidos da União ou do Estado (repasses SUS), mas, da mesma forma, os recursos que se apartam da receita resultante de impostos.

A EC/29 tornou obrigatória a movimentação financeira desses recursos por intermédio de um fundo especial, na mesma linha das disposições contidas na Lei que criou o Sistema Único de Saúde (Lei Federal Nº 8.080/1990), onde se estabelece a determinação para que os recursos financeiros do SUS sejam depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde (artigo 33). Serão transferidos automaticamente a partir da distribuição da receita efetivamente arrecadada, que ingressa no Fundo Nacional de Saúde - FNS (artigo 34), para cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos municípios, em consonância com o inciso IV do artigo 2º da Lei Federal Nº 8.142/1990, e de acordo com as regras estabelecidas no Decreto Nº 1.232/1994, de 30 de agosto de 1994.

De acordo com as determinações contidas no referido decreto, destaca-se o seu artigo 2º que condiciona as transferências do SUS à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no orçamento do município, agora incrementados pelo percentual mínimo da receita própria de impostos disciplinada na EC/29. Assim, o Fundo Municipal de Saúde é o braço financeiro de toda e qualquer política de saúde que se desenvolva no município.

O Fundo Municipal de Saúde, por se tratar de um fundo de natureza especial, apresenta as seguintes peculiaridades:

- Instituído mediante lei, sendo esta de iniciativa do Poder Executivo (inciso IX do artigo 167 da CF/88);
- Indispõe de personalidade jurídica, não realiza empréstimos, não tem CGC, não celebra convênios e ajustes; tudo é feito em nome do município, pois só este tem existência jurídica autônoma, representado que é pelo Prefeito;
- Montantes financeiros devem figurar, um a um, separados do Caixa Geral (de acordo com o que determina o inciso I do artigo 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Contar com normas especiais de controle e prestação de contas;
- Financia-se mediante receitas especificadas na lei de criação; daí sua autonomia financeira;
- Vincula-se estritamente a atividades públicas para o atendimento das quais foi ele criado;
- Dispõe de orçamento próprio, denominado plano de aplicações;
- Transfere, para o exercício seguinte, eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual (parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal);

▪ Tem como órgão que deve movimentar os recursos vinculados ao setor a Secretaria Municipal de Saúde, na qualidade de gestora local do SUS (artigo 9º da Lei Nº 8.080/1990). Assim, o secretário ou diretor municipal de saúde, preferencialmente, devem ordenar a despesa do Fundo Municipal de Saúde.

IMPORTANTE: É fundamental que as leis de criação dos fundos municipais de saúde que não estejam em consonância com a Emenda Constitucional Nº 29/2000, com as Leis Federais Nºs 8.080/1990, 8.142/1990 e 4.320/1964, com a Lei Complementar 101/2000, sejam revistas e adequadas a estes normativos.

9.8 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

A participação da sociedade na gestão do SUS é enfatizada na legislação, definindo os Conselhos de Saúde como um órgão colegiado e uma instância privilegiada na discussão da política de saúde, proporcionando o controle social desse sistema.

Isso significa dizer que cabe ao Conselho fiscalizar, planejar, propor e controlar os recursos destinados à área de Saúde no orçamento do município, bem como sugerir o Plano Municipal de Saúde na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

A legislação estabelece, ainda, a composição paritária de usuários, em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O Conselho de Saúde será composto por representantes de usuários, de trabalhadores de saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu Presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária.

Do mesmo modo o Conselho deve exercer o controle, o planejamento e a fiscalização do Fundo Municipal de Saúde. Fundo, esse, para onde são destinados os recursos a serem gastos com a saúde no município.

No âmbito do município temos o Conselho Municipal de Saúde, constituído e formalizado em lei de iniciativa do Prefeito, aprovada pela Câmara de Vereadores.

De acordo com a prescrição do artigo 5º, inciso II da CF/88, os dispositivos da Lei Federal Nº 8.142/1990 e o Decreto Nº 99.438/1990 (artigo 2º, § 5º), percebe-se que as atividades do Conselheiro de Saúde têm características importantes e essenciais para a utilidade e interesses públicos, sendo, por isso, consideradas gratuitas e não remuneradas pelo Estado.

A organização e o funcionamento dos Conselhos de Saúde devem estar especificados no seu Regimento Interno, o qual é elaborado pelos Conselheiros e aprovado em reunião plenária do Conselho, em consonância com a legislação vigente e as portarias e resoluções emanadas do Ministério da Saúde. Qualquer alteração deve seguir o mesmo procedimento.

O Conselho Nacional de Saúde recentemente aprovou, por meio da Resolução CNS Nº 333, de 04 de novembro de 2003, Diretrizes para Criação, Reformulação, Organização (inclusive composição), Estruturação e Funcionamento dos Conselhos de Saúde, e Competência, revogando a Resolução Nº 319/2002.

9.9 PRESTAÇÃO DE CONTAS TRIMESTRAL

Segundo o artigo 12 da Lei Federal Nº 8.689/1999, o gestor do SUS, em cada esfera de governo, apresentará, trimestralmente, ao Conselho de Saúde correspondente e em audiência pública na Câmara dos Vereadores e nas Assembleias Legislativas respectivas, para análise e ampla divulgação, relatório detalhado contendo, dentre outros: dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e a produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada. Portanto, a Secretaria ou Departamento Municipal de Saúde, enquanto gestora local do SUS deve, a cada três meses, e, em audiência pública na Câmara dos Vereadores, apresentar relatório sobre o financiamento das ações de saúde, nele demonstrado as fontes dos recursos aplicados, seja o constitucional da EC/29 (15% da receita de impostos) ou os recebidos da União (SUS).

IMPORTANTE: A Secretaria ou Departamento Municipal de Saúde deve, **a cada três meses**, e, em audiência pública na Câmara dos Vereadores, apresentar relatório sobre o financiamento das ações de saúde.

CAPÍTULO X - GESTÃO DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL

Os regimes próprios de previdência social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram por profundas mudanças em decorrência das Emendas Constitucionais N^{os} 20/1998 e 41/2003.

Essas alterações da Constituição Federal, bem como as normas infraconstitucionais, estabeleceram uma série de exigências voltadas à construção de regimes previdenciários sustentáveis em curto, médio e longo prazos. Isto porque a gestão da previdência não está limitada a um exercício financeiro, ou a um mandato municipal. Desta forma, exige-se que as decisões quanto ao financiamento sejam tomadas com o compromisso de não inviabilizar mandatos futuros, no mesmo espírito das obrigações estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Algumas informações importantes para os agentes políticos e gestores municipais serão elencadas, tendo em vista suas atribuições e responsabilidades.

10.1 EQUILÍBRIO ATUARIAL: A VIABILIDADE E A GESTÃO RESPONSÁVEL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Um dos pilares da Reforma da Previdência está na obrigatoriedade da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial para os regimes próprios de previdência social (RPPS). Tal previsão está contida nos artigos 40, da Constituição Federal.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

De início, há que se estabelecer a diferença entre o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial. De forma objetiva, poder-se-ia distinguir um e outro em função do período a ser analisado. Assim, o equilíbrio financeiro deve acontecer em um determinado exercício, ou seja, nesse período, as receitas previdenciárias devem ser suficientes para pagar as despesas previdenciárias, sem a necessidade de realização de créditos adicionais do Poder Público.

O equilíbrio atuarial, apesar de também ter como finalidade o equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias, leva em conta outro aspecto ainda mais relevante. É o fato de que as receitas e despesas previdenciárias devem ser controladas em períodos maiores que o exercício financeiro. De tal arte, é feito um cálculo atuarial que projeta receitas e despesas previdenciárias por décadas (os períodos mais utilizados vão de 35 a 50 anos).

10.1.1 PROCEDIMENTOS BÁSICOS DO CÁLCULO ATUARIAL

O cálculo atuarial deve ser feito anualmente (Lei Federal Nº 9.717/1998, artigo 1º, I) por um atuário inscrito no Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). Esse profissional, a partir das informações sobre servidores, aposentados e pensionistas do município, faz uma projeção de qual será a despesa com benefícios em um determinado período. Para isso, ele leva em conta vários fatores, como reajustes de vencimentos, óbitos, acidentes que provoquem invalidez, dentre outros. Assim, ele terá projetado por décadas quanto se gastará com aposentadorias, pensões e outros benefícios.

Em seguida, precisará definir como mobilizará recursos para pagar esses benefícios, definindo as alíquotas de contribuição previdenciária e outras fontes de recursos disponíveis.

10.1.2 PLANO DE CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS

Concluído o cálculo atuarial, o município deverá adequar a legislação do seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ao cálculo atuarial, de forma que as contribuições e demais recursos paguem os benefícios em curto, médio e longo prazo.

É importante observar que a decisão sobre a forma de financiamento prevista no plano de custeio não é prerrogativa do atuário. Assim, a partir do cálculo, a gestão municipal deve apresentar um projeto de lei capaz de refletir esse equilíbrio, devendo incorporar fatores como a atual possibilidade de financiamento da gestão combinada com a impossibilidade de se deixar passivos descobertos ou irrealizáveis para as próximas gestões.

IMPORTANTE: Para o município estar de acordo com a Constituição Federal no tocante ao equilíbrio atuarial, é necessário:

- 1) Manter os dados dos servidores atualizados;
- 2) Realizar o cálculo atuarial com base nesses dados atualizados;
- 3) Definir o plano de custeio dos benefícios previdenciários;
- 4) Promover, na lei do regime próprio de previdência, as alterações necessárias à realização do plano de custeio;
- 5) Realizar, rigorosamente em dia, o recolhimento das contribuições previdenciárias (do Município e do servidor) e outros eventuais recursos previdenciários;
- 6) Verificar se os recolhimentos de todos os servidores (e do Município) estão corretos.

10.2 FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE ATUARIAL DOS RPPS

A Lei Federal Nº 9.717/1998, em seu artigo 1º, inciso IX, dispõe de forma explícita a função dos tribunais de contas: sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

É importante observar que a competência dos tribunais de contas para realização de inspeções e auditorias atuariais sobre os regimes próprios deve ser entendida como mera explicitação de norma implícita na estrutura constitucional, resultante da combinação entre as normas constitucionais que tratam dos regimes previdenciários e as normas que tratam da competência dos tribunais de contas.

ATENÇÃO: O equilíbrio atuarial é princípio constitucional de organização dos regimes previdenciários, ou seja, sua concepção, tributação e gestão.

Em função do disposto, conclui-se que cabe aos tribunais de contas:

- Verificar se os gestores dos regimes próprios já elaboraram ou estão elaborando a avaliação atuarial inicial dos seus segurados;
- Verificar se o resultado das avaliações atuariais está se transformando em leis que estruturam os planos de custeio ou se estão sendo meros atos isolados, sem repercussão na lei dos regimes próprios. Neste caso, o cálculo atuarial será mera ficção, porquanto o plano de custeio dos benefícios não está em conformidade com o princípio do equilíbrio atuarial;
- Verificar se após a avaliação inicial e a aprovação do plano de custeio, estão sendo praticados os atos administrativos inerentes à gestão de ativos e passivo. Exemplos: a rentabilidade dos ativos está em consonância com as metas atuariais e com a média de mercado? Os ativos estão sendo aplicados segundo as normas definidas pelo Conselho Monetário Nacional? A despesa com benefícios está evoluindo dentro dos parâmetros fixados pela avaliação atuarial;
- Verificar se estão sendo cumpridas as normas legais voltadas à prestação de contas do desempenho dos RPPS;
- Verificar se os desequilíbrios detectados estão motivando ajustes administrativos ou normativos. Exemplo: Ajuste de alíquotas.

Em suma, a auditoria atuarial pressupõe o controle quanto aos requisitos legais, bem como o controle do desempenho desses regimes próprios, especialmente o controle das metas relacionadas ao desempenho do ativo e passivo, sempre tendo como perspectiva a diretriz constituinte do equilíbrio atuarial.

10.3 NOVA GESTÃO: PROCEDIMENTOS DE AJUSTE DOS RPPS

Recomenda-se aos novos gestores conhecerem bem a realidade previdenciária do seu município e adotar medidas emergenciais para eventuais ajustes. Cabendo destacar:

- Verificar se os dados cadastrais dos servidores, aposentados e pensionistas estão atualizados;
- Verificar se já existem cálculos atuariais feitos (os cálculos trazem estatísticas importantes para a gestão, como idade média dos servidores, aposentados, pensionistas, número de beneficiários, renda média de cada um desses segmentos, dentre outros);
- Verificar se a legislação está em consonância com o cálculo atuarial;

- Verificar o saldo dos fundos previdenciários;
- Verificar se o município está em consonância com a EC 20/1998, EC 41/2003, Lei Federal Nº 9.717/1998 e demais normas;
- Verificar se o município está com o Certificado de Regularidade Previdenciária (CPR) válido.

CAPÍTULO XI - GESTÃO DE OBRAS E DE INFRA-ESTRUTURA PÚBLICAS

Uma das principais demandas da população brasileira é pela melhoria da infraestrutura das cidades. Este fato é decorrente da grande e crescente concentração de mais de 80% da população nas áreas urbanas dos municípios brasileiros, conforme censo realizado pelo IBGE em 2000, o que tem contribuído para o agravamento dos problemas de infraestrutura das cidades e com o aumento do quadro de desigualdades sociais.

O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente (MARICATO, 2001). O acesso à rede de água tratada e o destino das águas servidas e do esgoto, assim como o destino do lixo urbano, são questões fundamentais para melhoria da qualidade de vida nas cidades, pois têm grande impacto na saúde da população e na preservação do meio ambiente. O planejamento urbano e a fiscalização do uso e ocupação do solo são necessários ao desenvolvimento dos municípios de forma sustentável. Investimentos na construção de moradias, obras de pavimentação e drenagem também são fundamentais no processo de urbanização. Enfim, são muitos os desafios a serem enfrentados pelos gestores municipais frente às crescentes demandas (saúde, moradia, emprego, educação pública, etc.) e os limitados recursos disponíveis para investimento.

Faz-se necessário, portanto, que os Poderes Executivos e Legislativos acompanhem os indicadores sociais do município para que sejam definidos e avaliados os projetos a serem priorizadas nos Orçamentos Públicos.

IMPORTANTE: É fundamental abrir espaço para a participação popular, a fim de que sejam priorizados projetos que promovam o desenvolvimento das cidades e a melhoria da qualidade de vida da população, garantindo a transparência e a eficácia da gestão pública municipal.

Os municípios devem investir na elaboração de estudos e projetos prioritários e buscar viabilizá-los com recursos próprios ou em convênio com os governos Estadual e Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar N° 101, de 04 de maio de 2000) disciplinou em seu artigo 45 que os novos projetos só devem ser iniciados se o Município tiver condições financeiras de concluir os que estão em andamento, garantindo a preservação do patrimônio público. As obras iniciadas devem ser concluídas e entrar em funcionamento. A população não aceita mais o desperdício de recursos públicos com obras paralisadas e que não trazem nenhum benefício para a comunidade.

11.1 PLANEJAMENTO URBANO – ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal, no capítulo de Política Urbana, artigos 182 e 183, ressalta o papel preponderante dos municípios no planejamento urbano, visando o desenvolvimento territorial com sustentabilidade política, social, cultural, ambiental e econômica. A Lei Federal N° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) vem regulamentar esses artigos.

Segundo determinação contida na Constituição Federal e de acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser aprovado por lei municipal. Como parte de todo processo de planejamento municipal, o Plano Diretor deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. O Plano Diretor orienta o desenvolvimento das funções sociais da cidade em prol do interesse público e do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade, em seu capítulo III, artigo 41, torna obrigatório o Plano Diretor para os municípios enquadrados nas características abaixo:

- Com mais de vinte mil habitantes;
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Onde o Poder Público municipal pretenda exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento;
- Com área de especial interesse turístico;
- Situados em áreas de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

O Estatuto da Cidade previa inicialmente, em seu artigo 50 das disposições gerais, que os municípios que não tivessem Plano Diretor aprovado quando da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, teriam até outubro de 2006 para aprová-los. Este prazo foi posteriormente ampliado, pela Lei Federal Nº 11.673/2008, para 30 de junho de 2008. Hoje os municípios já devem estar com seus respectivos planos diretores aprovados.

Está previsto, também, que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos e que o plano deverá englobar o território do município como um todo, e não apenas a sua sede. O Plano Diretor visa garantir a todos os cidadãos o acesso aos serviços (transporte, saneamento básico, saúde, educação, cultura, lazer) e melhorias promovidas pelo poder público, evitando-se concentração de investimentos em apenas algumas áreas do município. É importante que todos os municípios tenham um Plano Diretor, mesmo os municípios que não se enquadram nos parâmetros exigidos pela Lei.

ATENÇÃO: A Lei que instituiu o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que dedicam grande parte de seu conteúdo à promoção da política urbana, são:

▪ **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios** (artigos 5º e 6º): Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação;

▪ **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo** (artigo 7º): Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na lei municipal que determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento;

▪ **Desapropriação com pagamento em títulos** (artigo 8º): Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Município deverá proceder ao adequado aproveitamento dos imóveis desapropriados no prazo máximo de cinco anos, sendo tais áreas utilizadas, por exemplo, na implantação de conjuntos habitacionais, criação de espaços para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente;

▪ **Usucapião especial de imóvel urbano** (artigo 9º a artigo 14): Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural;

▪ **Direito de superfície** (artigo 21 a artigo 24): O proprietário urbano poderá conceder a outro particular o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis;

▪ **Direito de preempção** (artigo 25 a artigo 27): O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Para usufruir deste direito, o município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção. Esta lei não poderá vigorar por mais de cinco anos, porém, pode ser renovada após um ano de seu término.

O direito de preempção será exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico;

▪ **Outorga onera do direito de construir** (artigo 28 a artigo 31): O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;

▪ **Operações urbanas consorciadas** (artigo 32 a artigo 34): Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, deverá definir a área a ser atingida;

▪ **Transferência do direito de construir** (artigo 35): Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

▪ **Estudo de impacto de vizinhança** (artigo 36 a artigo 38): O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração do EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal.

11.2 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A Constituição Federal determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a conservação do patrimônio público (artigo 23, inciso I). Portanto, deverão ser tomadas as medidas necessárias para promover o controle, fiscalização e a manutenção dos imóveis do município utilizados em serviço (prédios administrativos, escolas, postos de saúde, creches, etc.) e disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo (praças, jardins, ruas, etc.), adotando as providências necessárias à fiscalização de seu uso.

Para tanto, deverão ser alocados os recursos financeiros necessários para que os Municípios executem tal incumbência. Tanto é assim que a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou em seu artigo 45 que sejam previstos na lei orçamentária recursos para conservação do patrimônio público.

Sabe-se, contudo, que os recursos públicos para investimentos estão cada vez mais escassos e os custos de manutenção e reformas dos prédios públicos têm crescido a cada dia. Portanto, é fundamental que se estabeleça uma parceria com a população, visando a preservação da infra-estrutura municipal, a partir da conscientização de seus direitos e seus deveres como cidadãos, mas também de seus deveres na preservação desse patrimônio.

11.2.1 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL

A Constituição Federal de 1988 (artigo 216) define como patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, dentre os quais estão incluídos os monumentos, conjuntos urbanos e sítios com valor histórico, artístico, arqueológico e paisagístico. A Constituição ainda determina (artigo 23) que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, e, em seu artigo 30, coloca como competência dos municípios, promover a proteção do patrimônio histórico cultural local, respeitando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

IMPORTANTE: É competência dos municípios, promover a proteção do patrimônio histórico cultural local, respeitando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Dessa forma, cabe aos municípios implementar ações efetivas que garantam a salvaguarda do patrimônio histórico e artístico localizado nos seus domínios territoriais e que, como sugere o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/2001), tratem a questão da preservação do patrimônio cultural como base e efetivo recurso para o desenvolvimento sustentado e local. Estas ações devem estar respaldadas pela legislação pertinente, desde os conceitos e princípios constitucionais, passando por leis específicas, sobretudo o Decreto-Lei Nº 25/1937, que trata da organização e proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e a Lei Federal Nº 3.924/1961, que dispõe sobre os Monumentos Arqueológicos e Pré-históricos, além de serem norteadas pelos princípios e recomendações de preservação internacionalmente aceitos.

Além da incorporação de rotinas que atendam às exigências de preservação a cargo da Fundação do Patrimônio histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) para os bens localizados no município e tombados a nível estadual e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para aqueles localizados no município e tombados a nível federal, é fundamental que sejam implementadas ações que visem à preservação dos bens que, embora não estejam contemplados pelas legislações de preservação federal e estadual, guardam valores fundamentais para a localidade. Essas ações devem abranger pontos básicos, tais como:

- **Inventário dos Bens Preserváveis:** Naturalmente, para a implantação de uma política de preservação, o ponto de partida é a identificação do patrimônio a ser preservado, de forma que, a ação básica traduz-se na construção de um inventário, relacionando e caracterizando todos os bens pertencentes ao Patrimônio local que guardem valores (históricos, artísticos, arqueológicos, etc.) que os coloquem na condição de preserváveis. Esse inventário deve funcionar como peça viva em constante atualização, permitindo o gerenciamento de informações básicas, instrumentalizando o processo de planejamento da preservação, fundamental para a sobrevivência da memória local;

- **Controle Urbanístico:** Ferramentas de controle urbanístico como o **Plano Diretor**, exigido constitucionalmente (artigo 182 da Constituição Federal) para cidades com mais de vinte mil habitantes, devem trazer em seu bojo as diretrizes gerais da política de preservação do patrimônio cultural (natural e construído), buscando apresentar critérios que compatibilizem desenvolvimento e preservação. A **Lei de Uso e Ocupação do Solo** deve definir zonas especiais de preservação, apresentando regras urbanísticas apropriadas para a realidade local, de modo a evitar a descaracterização, destruição ou substituição de bens e áreas preserváveis;

- **Controle Ambiental:** Implementação de medidas que visem atingir condições ambientais adequadas à conservação dos bens preserváveis, como, por exemplo, controle do tráfego urbano e da coleta e destino dos resíduos sólidos nas áreas de interesse cultural, evitando-se ações de agentes químicos e biológicos, temperaturas indesejáveis, umidade, radiações, dentre outros;

- **Legislação Específica:** Elaboração de um aparato legal municipal específico para a preservação dos bens culturais identificados nos limites geográficos do município que guardam valores históricos, artísticos, arqueológicos, arquitetônicos, etc., fundamentais para o registro e fortalecimento da cultura local, contemplando seus valores, suas particularidades, potencialidades e observando os limites da legislação Federal e Estadual, bem como as

recomendações e princípios de preservação internacionalmente aceitos e acatados pelo Estado Brasileiro.

11.2.2 PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal ao tratar do tema Meio Ambiente (Capítulo VI, artigo 225), determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ainda segundo nossa Constituição, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e ainda, preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, incisos VI e VII). Portanto, assim como na preservação do patrimônio histórico e artístico, os municípios têm o dever de implementar ações que promovam a preservação e a proteção do meio ambiente.

ATENÇÃO: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente.

Problemas ambientais eminentemente urbanos como parcelamento do solo, poluição sonora, poluição visual, contaminação de recursos hídricos, resíduos sólidos (lixo), poluição do ar, etc. são questões a serem enfrentadas e tratadas por um adequado sistema de Gestão Ambiental Municipal.

Além disso, é claro, deverá ser feito um adequado licenciamento das obras de engenharia potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental a serem executadas pela Prefeitura. Esse assunto será melhor tratado no item sobre planejamento das obras públicas.

11.3 PLANEJAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS

A Administração Pública tem uma enorme responsabilidade de aplicar bem os recursos públicos. São necessários investimentos em planejamento e na modernização da gestão municipal para avançar no desenvolvimento do município, otimizando a aplicação dos recursos públicos.

No caso de obras públicas, os municípios devem estruturar suas Secretarias de Infra-Estrutura e/ou outras secretarias responsáveis pela execução de obras para o planejamento e fiscalização da execução destas. Para isso, necessitam de quadros técnicos (próprios ou contratados) qualificados no campo da engenharia, urbanismo, arquitetura e meio ambiente para avançar na implementação de uma nova política urbana.

Um bom planejamento de obra inicia-se pelo levantamento das obras prioritárias e estratégicas para o município, a partir das principais demandas e deficiências, com a

participação fundamental da população. É no planejamento que são feitos os estudos e levantamentos para definição dos projetos básicos e/ou executivos com avaliação das interferências destes e dos impactos ao meio ambiente. Em seguida são elaborados os orçamentos das obras e é verificada previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual e a disponibilidade financeira do município para investimento.

A legislação em vigor demonstra grande preocupação com a efetividade das obras públicas. A Lei de Licitações (Lei Federal Nº 8.666/1993) mostra isso quando, no artigo 8º, disciplina que o planejamento da obra a ser licitada deve contemplar o todo, ou seja, todas as etapas necessárias a sua execução até a conclusão e funcionamento da mesma, determinando como anexos obrigatórios para licitação de uma obra pela administração pública o projeto básico e/ou executivo com as especificações complementares, orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, e minuta do contrato (artigo 40º, § 2º).

Além disso, no artigo 7º § 2º, incisos II, III e IV da Lei de Licitações fica claro que, para licitação de obras públicas, o orçamento deverá estar detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bem com deverá haver previsão de recursos orçamentários para a sua execução, e, no caso de obras que extrapolem o exercício financeiro, as mesmas devem estar contempladas nas metas estabelecidas no plano plurianual, conforme artigo 5º, § 5º da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio realçar a importância do planejamento na gestão pública. No artigo 1º, § 1º estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. No planejamento das obras, em seu artigo 45, impede a inclusão de novos projetos sem que aqueles em andamento estejam adequadamente atendidos, ou seja, uma nova obra só deve ser iniciada se houver recursos financeiros além daqueles já alocados para a conclusão das obras em andamento e para conservação do patrimônio do município.

11.3.1 GESTÃO E CONTROLE

Para uma boa gestão das obras públicas, faz-se necessário o levantamento e diagnóstico dos recursos humanos e materiais disponíveis para o desenvolvimento das atividades inerentes aos setores responsáveis pela execução de obras (secretarias, etc.).

Este diagnóstico torna-se imprescindível, pois é preciso considerar a estrutura (de pessoal e material) existente para planejar as atividades que deverão ser prioritárias e essenciais na prestação dos serviços à comunidade. O levantamento dos recursos humanos disponíveis, sejam efetivos e/ou terceirizados, permite avaliar quais obras/serviços poderão ser executados diretamente pelo município e quais necessitarão de uma contratação indireta. Do mesmo modo, o levantamento dos recursos materiais existentes (máquinas, equipamentos, etc.) pode orientar a execução das obras/serviços de forma mais econômica e eficiente para Administração. Estes levantamentos deverão estar devidamente registrados, facilitando assim o seu controle.

11.3.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS OBRAS PÚBLICAS

A Lei Federal Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, expressamente, estabeleceu que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente...”

Por outro lado, a Lei Federal Nº 8.666/1993, obriga que nas licitações de obras públicas sejam avaliados os impactos ambientais das obras na elaboração dos Projetos Básico e Executivo, conforme artigo 12, inciso VII, tendo em vista a viabilidade dos empreendimentos. O projeto básico, de acordo com o inciso IX do artigo 6º da citada Lei, é o conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o complexo de obras objeto da licitação, elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, que, entre outras exigências, sejam capazes de assegurar adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

ATENÇÃO: Nenhuma obra ou serviço de engenharia potencialmente causador de significativa degradação ambiental poderá ser licitado sem que antes se elabore e aprove o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e sem que antes se obtenha, no mínimo, a licença ambiental prévia, sob pena de anulação do procedimento licitatório.

O processo de licenciamento ambiental, no âmbito do estado de Pernambuco, é constituído dos seguintes instrumentos:

- Licença Prévia (LP);
- Licença de Instalação (LI);
- Licença de Operação (LO);
- Autorização;
- Licença Simplificada (LS).

Licenciamento ambiental: É o procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal, para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. Licenciamento é um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecido pela lei Federal Nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

A **Licença Prévia (LP)**, que constitui a primeira instância do processo de licenciamento ambiental, é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e

estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (inciso I do artigo 8º da Resolução Nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA). Logo, deverá ser requerida numa fase anterior à elaboração do projeto básico.

Ainda segundo essa mesma Resolução, o prazo de validade da LP será de no máximo 05 (cinco) anos. A Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) fixou o prazo máximo de validade dessa licença em 02 (dois) anos, contado a partir da data de sua expedição, podendo ser prorrogado uma única vez (Lei Nº 12.916 de 08 de novembro de 2005).

A licença prévia autoriza apenas o **início do planejamento** do empreendimento. Os artigos 4º e 6º da Resolução CONAMA Nº 06, de 16 de setembro de 1987, determinam que a licença prévia deve ser requerida ainda na fase de avaliação da viabilidade do empreendimento.

Ao solicitar a LP, o gestor municipal não tem a garantia de que a licença será concedida. Também é possível que, para ser autorizado, o projeto precise ser alterado em pontos fundamentais como localização e solução técnica. Logo, não é prudente desperdiçar recursos públicos com a elaboração de um projeto básico que poderá ser alterado na sua essência ou até mesmo não ser aprovado.

Recomenda-se, portanto, que o projeto básico seja elaborado quando a licença prévia já estiver autorizada e atestada a viabilidade ambiental do empreendimento. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu o Acórdão Nº 516/2003 – TCU – Plenário (subitem 9.2.3.1), qualificando como indício de irregularidade grave, para efeitos de suspensão de repasses de recursos federais, a juízo do Congresso Nacional, a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia.

IMPORTANTE: O projeto básico deve ser elaborado quando a licença prévia já estiver autorizada e atestada a viabilidade ambiental do empreendimento.

A Resolução do CONAMA Nº 01, 23 de janeiro de 1986, estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios e as diretrizes para implantação da Avaliação de Impacto Ambiental. O artigo 2º dessa mesma norma estabelece que dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente.

Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é o conjunto de métodos e técnicas de gestão ambiental reconhecidas, com a finalidade de identificar, prever e interpretar os efeitos e impactos sobre o meio ambiente decorrente de ações propostas, tais como: legislação de solo, políticas, planos, programas, projetos, atividades, entre outros.

A **Licença de Instalação (LI)** autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem

motivo determinante (inciso II do artigo 8º da Resolução CONAMA Nº 237, 19 de novembro de 1997). O prazo de validade da LI estabelecido será de no máximo 06 (seis) anos. O CPRH fixou o prazo máximo de validade dessa licença em 04 (quatro) anos, contados a partir da data de sua expedição, podendo ser renovada desde que solicitado antes do término do prazo estabelecido.

A **Licença de Operação (LO)** autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e os condicionantes determinados para a operação. O prazo de validade da LO fixado pela CPRH foi de 10 (dez) anos, contados a partir da data de sua expedição, podendo ser renovada.

A **Autorização** é um instrumento que autoriza de forma precária e discricionariamente a execução de atividades que possam acarretar alterações ao meio ambiente, por curto e certo espaço de tempo, que não impliquem impactos significativos, sem prejuízo da exigência de estudos ambientais que se fizerem necessários.

A **Licença Simplificada (LS)** será concedida para a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de micro e pequeno porte que possuam baixo potencial poluidor/degradador com especificações e prazos conforme regulamentação própria.

ATENÇÃO: O gestor municipal deve efetuar consulta à CPRH, órgão de meio ambiente do estado de Pernambuco, para que este se manifeste quanto à necessidade do licenciamento ambiental da obra ou serviço de engenharia a ser executado.

O quadro a seguir, lista, de forma exemplificativa, as obras e serviços de engenharia sujeitas ao licenciamento ambiental.

Obras e serviços de engenharia sujeitos ao licenciamento ambiental			
Tipologia da obra / serviço	Sujeitos a licenciamento ambiental	Sujeitos a autorização ambiental	Legislação Relacionada
Obras Viárias			
Rodovias	X		Lei Estadual Nº 12.916/2005 Res. CONAMA Nº 237/1997
Pontes e Viadutos	X		Lei Estadual Nº 12.916/2005 Res. CONAMA Nº 237/1997
Bueiro	X		Res. CONAMA Nº 237/1997
Passagem Molhada	X		Res. CONAMA Nº 237/1997
Drenagem		X	Lei Estadual Nº 12.916/2005
Pavimentação de Ruas		X	Lei Estadual Nº 12.916/2005
Terraplenagem		X	Lei Estadual Nº 12.916/2005
Obras Civas			
Estabelecimentos de Serviços de Saúde	X		Lei Estadual Nº 12.916/2005
Conjuntos habitacionais	X		Lei Estadual Nº 12.916/2005
Loteamentos	X		Lei Estadual Nº 12.916/2005
Matadouros Públicos	X		Res. CONAMA Nº 237/1997

Obras e serviços de engenharia sujeitos ao licenciamento ambiental			
Tipologia da obra / serviço	Sujeitos a licenciamento ambiental	Sujeitos a autorização ambiental	Legislação Relacionada
Infra-estrutura			
Esgotamento Sanitário	X		Res. CONAMA N° 005/1988 Lei Estadual N° 12.916/2005
Abastecimento d'água	X		Res. CONAMA N° 005/1988 Lei Estadual N° 12.916/2005
Barragem	X		Res. CONAMA N° 005/1988 Lei Estadual N° 12.916/2005
Poços tubulares	X		Lei Estadual N° 12.916/2005
Muro de arrimo		X	Lei Estadual N° 12.916/2005
Revestimento de canais		X	Lei Estadual N° 12.916/2005
Serviços Públicos			
Usina de Reciclagem e/ou Compostagem	X		Lei Estadual N° 12.916/2005
Aterro sanitário	X		Lei Estadual N° 12.916/2005
Limpeza Urbana (serviço de coleta de resíduos particulares, públicos e industriais);	X		Lei Estadual N° 12.008/2001 Decreto Estadual N° 23.941/2002
Resíduos Hospitalares (coleta, acondicionamento, transporte, tratamento e destino final)	X		Res. CONAMA N° 005/1988 Res. ANVISA-RDC 306/2004 Res. CONAMA N° 358/2005 Decreto Estadual N° 23.941/2002
Construção e manutenção de cemitérios	X		Lei Estadual N° 12.916/2005 Res. CONAMA N° 335/2003

11.3.3 PROJETO BÁSICO

O projeto básico é uma etapa essencial no planejamento da obra (artigo 7º, § 2º da Lei de Licitações). É por meio do projeto básico que a administração caracteriza a obra que ela quer executar e o seu padrão de qualidade, representados nas plantas, nas especificações e nos cadernos de encargos.

ATENÇÃO: A inexistência ou insuficiência do projeto básico pode comprometer a aplicação de recursos públicos e por consequência o interesse da coletividade.

A partir da definição de projeto básico, constante no artigo 6º, inciso IX da Lei de Licitações, serão relacionados os elementos essenciais para os principais tipos de obras, para possibilitar a avaliação do custo da obra e minimizar a necessidade de reformulação da solução adotada após sua contratação, ou seja, durante a execução da obra.

▪ **Projeto Básico:** Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) Desenvolvimento da solução escolhida de fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) Soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) Identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) Informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) Orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

O artigo 12 da Lei de Licitações enfatiza preocupações com a funcionalidade e adequação ao interesse público das obras, incluindo economia na execução, conservação e operação. Considera imprescindíveis também a avaliação dos aspectos de segurança (inciso I) e impacto ambiental nos projetos (artigo 12, inciso VII e artigo 6º, inciso IX).

O Projeto Básico deverá ser composto por desenhos, memoriais descritivos, especificações e demais peças que se fizerem necessárias de acordo com a natureza, porte ou complexidade da obra, de forma a atender aos fins estabelecidos na definição legal. De uma forma simplificada, pode-se dizer que **o Projeto Básico tem que mostrar claramente qual é a obra a ser executada, quais os materiais a serem empregados (inclusive de acabamento) e o custo final previsto, através de planilha de orçamento com todos os itens de construção.**

Para melhor exemplificar, segue relação de itens que deverão fazer parte do Projeto Básico por tipo de obra:

▪ **Obras de Edificação:** levantamento topográfico; sondagens; projeto arquitetônico (planta baixa, detalhes, cortes, fachada); sondagens; projeto de fundações; projeto de estrutura (forma, aço); projeto de instalações (hidráulica, elétrica, telefônica, , , prevenção de incêndio, especiais, etc.); especificações;

▪ **Obras Rodoviárias:** planta cadastral (desapropriação); projeto geométrico (traçado); projeto de terraplenagem; projeto de drenagem; projeto de pavimentação (definição de cortes, aterros, perfis do pavimento); projeto de obras de arte especiais; projeto de sinalização; projeto de iluminação; projeto de proteção ambiental; especificações/detalhes; determinação dos locais das jazidas e locais de destino de bota-fora; cadastro (“as built”);

▪ **Obras de Pavimentação Urbana:** levantamento topográfico; projeto geométrico

(traçado); projeto de drenagem; projeto de pavimentação (definição de cortes, aterros, perfis do pavimento); projeto de obras de arte especiais; projeto de iluminação; projeto de paisagismo; projeto de sinalização; especificações/detalhes; determinação dos locais das jazidas e locais de destino de bota-fora; cadastro (“as built”);

▪ **Obras de Saneamento:** levantamento topográfico; perfis do terreno (identificação do solo); projeto geométrico (traçado); planta baixa c/ perfis longitudinais; seções transversais; especificações/detalhes; definição dos sistemas de destino final e tratamento; obras complementares (plantas baixas; cortes, estrutura) – poços de visita, elevatórias, fossas, sumidouros, estações de tratamento; definições das demolições e recomposição de pavimentos; Cadastro (“as built”);

▪ **Obras de Abastecimento d’água:** levantamento topográfico; perfis do terreno (identificação do solo); projeto geométrico – redes de distribuição (traçado); planta baixa c/perfis longitudinais; seções transversais; especificações/detalhes; obras complementares (plantas baixas; cortes, estrutura) – reservatórios, sistemas de captação (poços, barragens, tomadas d’água), tratamento (ETA, dessalinizador); definições das demolições e recomposição de pavimentos; cadastro (“as built”);

▪ **Barragens e Barreiros:** levantamento topográfico (com definição de curvas de nível); sondagens; planta baixa c/ perfis longitudinais; seções transversais; definição da fundação; especificações/detalhes (inclusive com definição de drenos e revestimentos dos taludes); determinação dos locais das jazidas e locais de destino de bota-fora; obras complementares (plantas baixas; cortes, estrutura) – vertedouros, tomadas d’água; equipamentos empregados.

A administração deverá exigir a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto. Ela identifica o profissional habilitado responsável pela elaboração do projeto.

11.3.4 ORÇAMENTO ESTIMATIVO

O orçamento estimativo da obra é a etapa do planejamento após o projeto básico. A partir do projeto básico são detalhados todos os serviços a serem executados, suas quantidades e respectivos preços unitários de mercado, que, somados, dão um valor total que corresponde ao orçamento estimativo da obra. Sua elaboração é obrigatória para instruir a licitação, conforme a Lei Federal N° 8.666/1993, artigo 7º, § 2º, incisos II, III, IV e artigo 40, § 2º.

11.3.4.1 Planilha de custo

A partir do projeto básico, o engenheiro da prefeitura ou contratado deve especificar e levantar a quantidade de todos os serviços que serão executados na obra e seus respectivos custos unitários (que deverão ser compostos) e globais.

A Planilha deverá conter todos os **itens de serviço** que serão realizados na obra, bem como suas **quantidades e seus preços unitários de mercado e totais**, conforme modelo abaixo:

Item	Descrição dos Serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Total do Item

Exemplo: Se uma rua vai ser calçada, devem ser previstos quantos metros quadrados de calçamento serão realizados, se existe algum aterro a fazer, quanto de cimento, areia e outros materiais serão necessários, e os respectivos preços destes serviços e materiais. Os quantitativos de serviços estimados para composição do orçamento têm que ser coerentes com os elementos do projeto, para garantir que a prefeitura obtenha o preço correto para a obra, evitando desperdício financeiro e/ou compra excessiva de material.

A Lei de Licitações, artigo 7º, § 4º, veda a inclusão de serviços numa licitação de obras sem previsão de quantidades ou com quantitativos incompatíveis com o projeto básico.

Deverão ser previstos na licitação limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas, conforme artigo 40, inciso XIII da Lei de Licitações.

11.3.4.2. Composição de custo

Para a definição dos custos unitários de cada item de serviço (produto acabado) que compõe a planilha de custos, faz-se necessário identificar todos os insumos que o compõem, bem como quantificá-los através de coeficientes, incluindo-se aí materiais, mão-de-obra, equipamentos e encargos sociais.

Denomina-se este procedimento de Composição de Custo, que tem como finalidade estimar o custo do serviço a ser realizado, considerando as especificações e as condições locais de execução.

As categorias básicas que formam cada item de serviço são: mão-de-obra, material e equipamento. A contribuição de cada uma destas categorias é fundamental para a formação do custo final do serviço.

A composição deve detalhar os elementos: insumo, unidade, coeficiente, custos unitário e total, conforme modelo a seguir, onde: **insumo** é cada um dos itens de material, mão-de-obra e equipamento, que compõe a execução direta do serviço; **unidade** é a medida utilizada para o insumo (m, m², m³, kg, etc.); **coeficiente** é a incidência do insumo em cada uma das unidades de serviço; **custo unitário** é o custo de uma unidade do insumo empregado; e **custo total** é o total do insumo na composição, resultante da multiplicação do índice pelo seu respectivo custo unitário.

Insumo	Unidade	Coeficiente	Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)

11.3.4.3. Bonificação de Despesas Indiretas - BDI

Após totalizar os custos dos serviços, deverá ser aplicada uma taxa de BDI que irá cobrir os custos das despesas indiretas e lucro. O BDI varia de obra para obra, sendo composto dos seguintes itens:

Itens		Comentários
Administração central		Correspondem aos gastos da empresa para manter e operar o seu escritório central, e contemplam os seguintes itens: Remuneração de pessoal de escritório; Supervisão dos postos; Despesas com água, luz e telefone; Imposto predial, taxa de funcionamento; Material de escritório; Material de limpeza; Transporte do pessoal administrativo; Transporte de funcionários; Manutenção de equipamentos de escritório.
Administração da obra		São despesas referentes a realização de serviços administrativos de apoio no canteiro de obras (secretaria, serviços gerais, almoxarifado, etc.), serviços de controle de qualidade, de prazos e de custos e a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à execução da obra. Pode ser incluída na planilha orçamentária e retirada do BDI.
Encargos financeiros		Calculado em função do número de dias que o órgão leva para pagar fatura após a emissão.
Lucro líquido		Taxa incidente sobre o total geral dos custos e despesas, excluídas as despesas fiscais.
Riscos e imprevistos		Riscos (incêndio, alagamento, desmoronamento, responsabilidade civil, roubo, etc.); Imprevistos (condições climáticas atípicas, perdas de eficiência de mão-de-obra; perdas excessivas de material (por quebras ou retrabalhos) e greves).
Tributos	COFINS	De acordo com a legislação federal.
	PIS/PASEP	De acordo com a legislação federal.
	IRPJ	De acordo com a legislação federal.
	CSLL	Nem sempre é colocada no BDI, já que é uma taxa que não está atrelada ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo.
	ISS	Varia de acordo com a legislação Municipal. Em alguns Municípios, há isenção de ISS para obras públicas.

A elaboração do orçamento é necessária para que a administração verifique:

- Se há viabilidade técnica (relação custo/benefício);
- Se há previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício em curso, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos artigos 42 e 45, garantindo dessa forma a conclusão dos projetos em andamento e a conclusão das obras licitadas;

- Se as propostas para execução destas obras ou serviços de engenharia, quando da licitação, apresentam valores superfaturados ou preços manifestamente inexequíveis. Nestes casos, elas deverão ser desclassificadas.

11.3.5 DEFINIÇÃO DE PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA

A definição do prazo da obra depende da natureza e complexidade da obra, da urgência, e da disponibilidade financeira do município. Todos estes fatores devem ser avaliados para definição do prazo da obra, pois influenciam diretamente no custo da obra tendo em vista a definição da necessidade de horas extra e o custo de administração da obra.

11.4 CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

As obras públicas podem ser executadas diretamente pela Prefeitura, com mão-de-obra de seu próprio quadro e materiais comprados por ela, sendo assim chamadas de obras por execução direta, **ou indiretamente através da contratação de terceiros**, conforme artigo 6º nos incisos VII e VIII da Lei Federal Nº 8.666/1993.

11.4.1 OBRAS POR EXECUÇÃO DIRETA

Para executar uma obra diretamente pela prefeitura, será necessário que, após o Planejamento da Obra com elaboração dos Projetos e o seu respectivo Orçamento, a prefeitura:

- Proceda à licitação para compra dos materiais necessários à execução da obra;
- Mantenha o controle do almoxarifado para acompanhar o destino dos materiais adquiridos;
- Defina a quantidade de serviços contratados e a sua natureza, no caso de contratação de mão-de-obra avulsa;
- **Designa um engenheiro ou profissional habilitado para ser o Responsável Técnico pela execução da Obra perante o CREA** (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia). Este profissional deverá acompanhar a execução dos serviços e verificar a qualidade desses, bem como apresentar a Anotação de Responsabilidade Técnica pela execução da obra.

11.4.2 OBRAS POR EXECUÇÃO INDIRETA

Para poder contratar uma empresa com o objetivo de executar uma obra pública, a administração terá primeiramente que licitar a obra. A licitação de obras e serviços de engenharia é obrigatória, conforme preceitua o artigo 2º da Lei Federal Nº 8.666/1993. A regra, portanto, é licitar. As dispensas e inexigibilidades de licitação só podem ocorrer para obras de menor valor e em casos específicos previstos nos artigos 24 e 25 da Lei de Licitações.

No caso de execução indireta, as obras, em geral, são contratadas utilizando-se os seguintes regimes de execução:

- **Empreitada por preço unitário:** quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- **Empreitada por preço global:** quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

Os demais regimes de execução, tarefa e empreitada integral, são pouco utilizados em obras.

É importante destacar que, para os casos de licitações sob o regime de empreitada por preço global, conforme determina o artigo 47 da Lei Federal Nº 8.666/1993, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto licitado.

11.4.2.1 Licitação e contratação de obras e serviços de engenharia

A licitação tem como **objetivo principal a busca da proposta mais vantajosa** para a administração, respeitando-se os princípios da isonomia, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Para licitar uma obra a administração deve verificar a existência dos seguintes elementos, que compõem o **anexo ao edital**:

- Projeto Básico;
- Orçamento Estimativo;
- Minuta do Contrato;
- Especificações Completas;
- Cronograma Físico-Financeiro.

A Lei de Licitações prevê a exigência de **habilitação jurídica, qualificação técnica dos licitantes, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal** para habilitação das empresas nas licitações em geral, conforme seus artigos 27 a 31. No caso de obras e serviços de engenharia deve-se exigir na qualificação técnica da empresa, no mínimo, o registro ou inscrição das empresas no CREA do estado onde a obra irá realizar-se, conforme artigo 30.

É o registro no CREA que habilita legalmente a empresa para o exercício da profissão de engenharia, conforme modalidade envolvida (Lei Federal N° 6.839/1980, artigo 1º). Sem o registro, as pessoas físicas e jurídicas enquadram-se no artigo 6º da Lei Federal N° 5.194/1966, por exercício ilegal da profissão.

ATENÇÃO: Os trabalhos de engenharia só podem ser desenvolvidos por engenheiros habilitados, sendo nulos de pleno direito os contratos firmados pela administração pública com pessoa física ou jurídica não habilitada (Lei N° 5.194/66, artigos 13 e 15).

No caso de modalidade convite, a administração deve convidar no mínimo três empresas habilitadas para executar a obra ou serviço de engenharia, conforme determina a Lei de Licitações (artigo 22, § 3º), e estas devem possuir qualificação técnica no CREA para executar as obras públicas a serem contratadas. Não adianta convidar três empresas não qualificadas para realizar obras. Nestes casos, a administração passa a assumir toda a responsabilidade técnica pela obra.

Para realização de uma licitação de obras, todos os requisitos devem estar previstos no edital de licitações, requisitos estes essenciais à contratação e execução da obra. **Os editais devem contemplar** a definição da **modalidade da licitação** (convite, tomada de preços ou concorrência), do **regime de execução** (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, ...), do **tipo da licitação** (menor preço, técnica e preço, ...). Precisarão estar definidos também os seguintes requisitos da Lei de Licitações:

- **Dotação Orçamentária:** A previsão de recursos orçamentários para a sua execução - artigo 7º, § 2º, incisos III e IV (as obras que extrapolem o exercício financeiro devem estar contempladas nas metas estabelecidas no Plano Plurianual - artigo 5º, § 5º da Lei Complementar N° 101/00);
- **Objeto da licitação:** O tipo de obra (construção, ampliação, recuperação, reforma ou fabricação), a natureza da obra (Exemplo: barragem, edificações, pavimentação, etc.) e sempre que possível uma medida que retrate a dimensão da obra (m, m², ...) - artigo 40, inciso I;
- **Prazo da Obra:** O prazo para execução da obra, bem como o prazo para assinatura do contrato - artigo 40, inciso II;
- **Sanções:** As sanções para os casos de inadimplemento, ou seja, quando do não cumprimento de cláusulas contratuais, como serviços executados diferente do previsto no projeto básico ou fora das normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), atrasos e paralisações de obras, dentre outros - artigo 40, inciso III. As sanções que deverão estar previstas no edital são: advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação ou declaração de inidoneidade de empresas (o valor da multa deve estar previsto no edital para poder ser aplicada) - artigo 87;
- **Crêterios de julgamento:** O julgamento das propostas deve ser baseado em critérios objetivos definidos no edital - artigo 40, inciso VII. É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes - artigo 44. Em geral as licitações de obras são do tipo menor preço. O artigo 48 trata da desclassificação de propostas de preços inexequíveis (abaixo do valor de mercado acrescidos dos respectivos encargos) ou com valor global superior ao estabelecido no edital (orçamento estimativo);

▪ **Critério de Aceitabilidade de Preço:** O preço máximo fixado para a obra a ser contratada, podendo limitar também os valores unitários máximos dos serviços da planilha - artigo 40, inciso X;

▪ **Critério de Reajuste:** Os índices e critérios de reajustes, sendo apropriada a utilização de índices setoriais da construção civil (por exemplo: INCC- Índice Nacional da Construção Civil) - artigo 40, inciso XI. Segundo a legislação em vigor, os contratos só podem ter reajustes de periodicidade anual - artigo 28 da Lei Federal Nº 9.069, de 29 de junho de 1995;

▪ **Condições de pagamento:** O prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela (medição da obra) e o critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento - artigo 40, inciso XIV;

▪ **Garantia:** Com o objetivo de assegurar a execução da obra, pode ser prevista no edital a garantia de até cinco por cento do valor do contrato (dentre as modalidades de garantia: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária), conforme artigo 56, § 2º, ou ainda as garantias previstas no artigo 31, § 2º: exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, No caso da licitante vencedora, a administração pode condicionar a devolução da garantia ao recebimento definitivo da obra, ou devolvê-la aos poucos nas medições no decorrer das obras;

▪ **Recebimento do Objeto:** As condições de recebimento provisório e definitivo *em se tratando de obras e serviços*:

a) Provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) Definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no artigo 69. Esse prazo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital - artigo 73, inciso I.

O Edital de Licitação deve ser amplamente divulgado (artigo 21 da Lei Federal Nº 8.666/1993), para garantir que todos os que têm interesse em participar tomem conhecimento de que a prefeitura deseja realizar tal obra. Dessa forma a administração conseguirá atingir seu objetivo que é o de obter a proposta mais vantajosa.

11.4.2.2 Gestão de contratos e fiscalização das obras públicas

Para iniciar uma obra pública, a administração deve emitir uma Ordem de Serviço autorizando a Empresa vencedora da licitação a iniciar a obra, após a assinatura do contrato.

Na obra deverão estar disponíveis para consulta:

- Cópias dos projetos, detalhes e especificações;
- Cópia da planilha orçamentária contratada;

- Cópia do cronograma físico-financeiro;
- Cópia do contrato;
- Diário de ocorrência (onde deverão ser anotados todos os fatos e problemas ocorridos durante a execução da obra ou serviços).

Antes de se iniciar qualquer obra pública, **a administração municipal deve exigir, da empresa contratada, a ART** de execução da obra, emitida pelo CREA. A **ART é obrigatória**, tendo sido instituída pela Lei Federal Nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977 e disciplinada pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), por meio da Resolução Nº 1.023, publicada em 09 de junho de 2008.

Além de obrigatória, **a ART da obra é fundamental para identificar o profissional habilitado que se responsabilizará pela execução da mesma**. A ART deve estar disponível na obra em execução, desta forma, a comunidade pode identificar qual o profissional legalmente habilitado está executando a obra ou serviço de engenharia.

ATENÇÃO: Conforme previsto na Lei de Licitações em seu artigo 58, inciso III, a **fiscalização da obra** deve acompanhar a execução da mesma em todo seu andamento e a responsabilidade pela fiscalização é da competência do órgão contratante (artigo 112). Essa fiscalização exercida pela administração não reduz a responsabilidade do contratado pela execução da obra ou por possíveis danos causados à administração ou a terceiros (artigo 70).

Para ser eficaz na fiscalização das obras públicas, a administração deve designar um fiscal para tal, conforme previsto no artigo 67 da Lei de Licitações, que deverá anotar no diário de obras as ocorrências; medir os serviços executados, conforme previsto em contrato, nos boletins de medição, e, ao final da obra, verificar suas condições de funcionamento para poder receber a obra formalmente por meio dos termos de recebimentos provisórios e definitivos.

A abertura de **livro de ocorrências**, ou feitura de relatórios de acompanhamento das obras, conforme artigo 7º, §1º da Lei de Licitações, **visa à realização do registro de todos os eventos ocorridos ao longo da execução da obra** que podem ser convenientemente registrados. No diário de obras devem ser registrados os problemas e definições ocorridos no decorrer das obras e exigências da fiscalização em relação aos serviços executados.

Da mesma forma que na elaboração do projeto ou na execução da obra, para a fiscalização deverá ser emitida a ART, pelo profissional responsável.

11.4.2.2.1 Medição da obra

A medição da obra é uma das atribuições essenciais do fiscal da obra, pois o boletim de medição é o documento que representa a liquidação da despesa da obra. A Lei Federal Nº 4.320/1964, no artigo 63, § 2º, inciso III diz que: *“a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”*. Assim sendo, **todo pagamento referente a uma obra pública deve ser baseado em boletim de medição** atestado pelo

fiscal da prefeitura, devidamente habilitado para tal, e assinado pelo engenheiro responsável técnico ou profissional habilitado no CREA da empresa contratada. Nele são relacionados todos os serviços executados no período de referência do boletim e medidos os quantitativos efetivamente executados para instruir o pagamento. A partir do acompanhamento da obra, o fiscal labora a medição dos serviços. Dessa forma, **o boletim, constitui-se em peça fundamental para o controle interno** da Administração, uma vez que assegura o equilíbrio físico-financeiro da obra.

11.4.2.2.2 Pagamentos da obra

Os pagamentos devem corresponder aos serviços efetivamente executados e medidos, não sendo possível antecipações de pagamentos ou adiantamentos em obras públicas. Os pagamentos devem ser efetuados de acordo com os boletins de medição. Deve-se acompanhar o cronograma físico-financeiro da obra.

Na gestão dos contratos, a administração tem que estar atenta aos recolhimentos dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais. No caso dos encargos previdenciários a Administração é solidária no seu recolhimento, conforme artigo 71, § 2º Lei 8.666/1993. Quanto aos encargos trabalhistas a Administração é subsidiária, conforme Enunciado N° 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

11.4.2.2.3 Recebimento da obra

As condições de recebimento provisório e definitivo das obras ou serviços devem estar previstas no edital de licitação, devendo o Termo de Recebimento Provisório ser emitido após a sua conclusão e verificação dos serviços pela fiscalização em até 15 dias. Deve-se fazer, além da inspeção visual dos materiais aplicados e serviços executados, uma checagem no funcionamento da obra. A administração deverá nomear comissão para o recebimento definitivo da obra, cujo termo deverá ser emitido em até 90 dias da conclusão da obra, desde que as correções e ajustes na obra, solicitados pela fiscalização, tenham sido corrigidos (artigos 69 e 73 da Lei de Licitação).

A ausência dos termos de recebimento provisórios e definitivos compromete muitas vezes a qualidade e a economicidade da obra. Ressalte-se, entretanto que a Administração deve acionar a empresa construtora no prazo de cinco anos de garantia da obra para corrigir ou refazer serviços que comprometam a segurança da obra ou sua funcionalidade.

11.4.2.2.4 Inexecução da obra

No caso de atraso injustificado na execução de obras o artigo 86 da Lei de Licitações prevê a aplicação de multa de mora e outras sanções, conforme previsão no edital ou contrato,

podendo a administração rescindir unilateralmente o contrato. Esta multa poderá ser descontada da garantia.

No caso de inexecução total ou parcial do contrato, conforme previsto no artigo 87 da Lei de Licitações, deverá a administração notificar o contratado para apresentar defesa no prazo de 05 (cinco) dias úteis. A administração tem a prerrogativa de aplicar sanções nestes casos, conforme artigo 58 da Lei Federal Nº 8.666/1993, e poderá aplicar advertência, multa e até suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos.

Além das sanções previstas acima, nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá rescindir o contrato, conforme artigo 77 da Lei de Licitações. Os motivos para rescisão contratual previstos no artigo 78 da citada Lei, são os seguintes:

- O não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- O cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- A lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
- O atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
- A paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação não admitidas no edital e no contrato;
- O desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
- O cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do artigo 67 desta lei;
- A decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- A dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- A alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
- Razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- A supressão, por parte da administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do artigo 65 desta lei;
- A suspensão de sua execução, por ordem escrita da administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

- O atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

- A não liberação, por parte da administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

- A ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

No caso de rescisão deverão ser adotadas as seguintes providências, previstas no artigo 80 da Lei Federal Nº 8.666/1993:

- Assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da administração;

- Ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do artigo 58 desta Lei;

- Execução da garantia contratual, para ressarcimento da administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;

- Retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à administração.

11.5 LIMPEZA URBANA (RESÍDUOS SÓLIDOS)

O gerenciamento do Sistema de Limpeza Urbana (SLU) e o manejo adequado dos resíduos sólidos urbanos devem ser priorizados pelos gestores municipais, pois em função de sua dimensão econômica (podem consumir até 15% dos orçamentos municipais), dos reflexos gerados na qualidade de vida da população (problemas sociais e de saúde pública) e dos danos causados ao meio ambiente, configuram-se atualmente como um dos maiores desafios a ser enfrentado pelos administradores municipais.

IMPORTANTE: O gerenciamento do Sistema de Limpeza Urbana e o manejo adequado dos resíduos sólidos urbanos configuram-se atualmente como um dos maiores desafios a ser enfrentado pelos administradores municipais.

Dessa forma, o SLU deve ser institucionalizado segundo um modelo de gerenciamento integrado que, tanto quanto possível, seja capaz de:

- Promover a sustentabilidade econômica das operações;
- Coletar todo o lixo gerado de responsabilidade da prefeitura;
- Preservar o meio ambiente, dando um destino final adequado para todo o lixo coletado;

- Manter a qualidade de vida da população;
- Contribuir para a solução dos aspectos sociais envolvidos com a questão.

As alternativas escolhidas devem atender simultaneamente a duas condições fundamentais: serem as mais econômicas e tecnicamente corretas para o ambiente e para a saúde da população.

É importante destacar que, o modelo de gestão adotado deverá não só permitir, mas principalmente facilitar e até estimular a participação da população na questão da limpeza urbana do município, para que esta se conscientize das atividades que compõem o sistema e dos custos envolvidos para sua execução. Como resultado direto dessa participação tem-se a redução da geração de lixo, a manutenção dos logradouros limpos (ruas, avenidas e praças) e um melhor acondicionamento e disposição adequada do lixo, o que certamente trará serviços com operações menos onerosas.

11.5.1 CONCEPÇÃO DE UM PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PGRS

Existem inúmeros modelos para o gerenciamento integrado do lixo. Contudo, o gestor municipal não deve se utilizar de soluções “prontas”, que não tenham sido “adaptadas” ao seu município.

Assim, faz-se necessário a elaboração de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que é um importante instrumento de controle e planejamento onde são apresentadas e descritas ações relativas ao manejo de resíduos sólidos, contemplando os efeitos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenagem, transporte, tratamento e disposição final, bem como a proteção à saúde e ações de educação ambiental.

Educação Ambiental é o processo de formação e informação, orientado para o desenvolvimento da consciência crítica sobre as questões ambientais e de atividades que levem à participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental.

A partir da promulgação da Lei Estadual Nº 12.008, de 01 de junho de 2001, que trata da Política Estadual de Resíduos Sólidos, todos os municípios do estado de Pernambuco estão obrigados a elaborar e implementar o seu Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Ainda conforme determinação contida nesta lei, o PGRS deverá ser submetido previamente à apreciação da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

A elaboração de um PGRS é uma tarefa que deverá ser executada por pessoal técnico legalmente habilitado e deve conter basicamente as seguintes etapas:

- **Diagnóstico de limpeza urbana:** Esta é a etapa mais importante do trabalho, pois nela serão levantados todos os dados primários e secundários com o intuito de se conhecer: a dimensão atual do problema, os prognósticos para o futuro e os recursos humanos, materiais e financeiros que se dispõe ou que poderão se obtidos;
- **Estudo de viabilidade da coleta seletiva:** Nesta etapa será estudada a viabilidade de implantação de um programa de coleta seletiva, em consonância com as diretrizes da nova

Coleta seletiva é um sistema de recolhimento de materiais recicláveis, tais como papéis, plásticos, vidros, metais e “orgânicos”, previamente separados na fonte geradora. Estes materiais são vendidos às indústrias de reciclagem ou aos sucateiros

▪ **Proposições para operação e gerenciamento do sistema de limpeza urbana:** Nesta etapa será elaborado o PGRS propriamente dito, efetuando-se propostas para: concepção do sistema de limpeza urbana, organização administrativa e controles, planos operacionais de coleta e varrição, regulamentação do serviço e plano de monitoramento;

▪ **Seleção de áreas para implantação do destino final do lixo:** Nesta etapa serão efetuados os levantamentos das possíveis áreas apropriadas para destino final, levando em conta critérios técnicos (proximidade a cursos d'água relevantes e núcleos residenciais urbanos, distância do lençol freático, área de preservação ambiental, permeabilidade do solo, etc.), econômico-financeiros (distância ao centro gerador, custo de aquisição, custo de investimento em construção e infra-estrutura etc.) e político-sociais (problemas com a comunidade local e organizações não-governamentais);

▪ **Implementação de ações de educação ambiental:** Aqui serão contempladas as diretrizes e concepções básicas para o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das ações de Educação Ambiental;

▪ **Implementação dos serviços de limpeza urbana:** Última etapa do PGRS se dará após a aprovação das proposições para operação e gerenciamento do sistema.

Outras importantes exigências foram feitas quando da regulamentação da supramencionada norma, através da aprovação do Decreto Estadual Nº 23.941, em 11 de janeiro de 2002, entre elas pode-se citar:

▪ Os municípios deverão elaborar planos estratégicos e operacionais e projetos (coleta, limpeza de vias e logradouros, tratamento, transbordo e destinação final), e manter técnico devidamente credenciado e habilitado junto ao CREA (artigo 23);

▪ Os veículos e equipamentos utilizados na coleta e no transporte dos resíduos sólidos deverão possuir licença de operação emitida pelo órgão estadual de controle, apresentar inscrições nas três faces de sua carroceria do tipo de resíduos que serão transportados o nome da empresa ou prefeitura responsável pelo veículo e o telefone para reclamações, possuir carroceria fechada de forma que os resíduos a serem transportados não fiquem expostos e ser lavado e higienizado diariamente após a jornada de trabalho (artigo 68, inciso IV, alíneas *a a d*);

▪ A empresa particular que executará o serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos (lixo) deverá estar devidamente licenciada (artigo 68, §1º);

▪ Devem ser assegurados aos funcionários que trabalham no manejo de resíduos sólidos: uso de equipamentos de proteção individual (EPI), treinamento específico para as tarefas executadas com supervisão permanente e controle periódico das condições de sua saúde (artigo 68, §3º, incisos I, II e III);

11.5.2 FORMAS DE ADMINISTRAR OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA

A Constituição concedeu ao município a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, aí se inserindo as tarefas de limpeza urbana: limpeza dos logradouros públicos (varrição de ruas, limpeza de praças, etc.), coleta, transporte, tratamento e disposição final do lixo.

São muitos os fatores que influenciam o desenvolvimento e a implementação do gerenciamento e da administração dos sistemas de limpeza urbana. Entre eles pode-se destacar: a densidade populacional, a topografia da zona urbana, as condições de trafegabilidade das vias e as características sócio-econômicas e culturais da população.

O sistema de limpeza urbana da cidade pode ser administrado das seguintes formas:

11.5.2.1 Administração direta

A operacionalização dos serviços é de responsabilidade de um setor ou departamento, geralmente vinculado à Secretaria de Obras (em alguns casos de Meio Ambiente ou até mesmo de Saúde) ou empresa pública criada com este fim específico. Neste modelo, além dos serviços serem executados por servidores públicos (efetivos), os veículos e os equipamentos são de propriedade da prefeitura. A administração municipal poderá se valer também da contratação de mão-de-obra temporária (não efetivos) e aluguel de caminhões e equipamentos para suprir deficiências.

Uma vez elaborado o PGRS, devem ser seguidas as proposições nele contidas. Além disto, a Prefeitura deve ficar atenta aos tópicos abaixo, a fim de facilitar à administração o controle e o gerenciamento dos serviços de limpeza urbana.

- Manter um técnico devidamente credenciado e habilitado junto ao CREA para que seja responsável pelo Sistema de Limpeza Urbana do município;
- Elaborar e manter atualizado os planos operacionais de coleta e varrição;
- Dar um destino ambientalmente correto ao lixo coletado, em especial aquele originado dos estabelecimentos de saúde, conforme disciplina a Resolução CONAMA N° 358/2005 e a resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Resolução ANVISA RDC N° 306/2004.

11.5.2.2 Administração indireta (terceirização)

Quando o quadro de pessoal, os veículos e equipamentos próprios não estão sendo suficientes para prestar um serviço de qualidade à população, cabe a prefeitura a alternativa de terceirizar a prestação dos serviços. Neste caso, as empresas são contratadas pelo poder público nos mesmos moldes das empreiteiras de obras, permanecendo com a Prefeitura a responsabilidade pelo planejamento, gerenciamento e o controle na qualidade dos serviços perante a população e obviamente pelo pagamento dos serviços prestados.

Quando se define pela terceirização dos serviços de limpeza urbana do município, alguns cuidados e regras, além daqueles, é claro, já habitualmente adotados para as obras e outros serviços de engenharia, devem ser seguidos, conforme descrito a seguir.

Ressalta-se aqui, no entanto, que esta opção nem sempre é a alternativa mais vantajosa, do ponto de vista econômico, para o município. Uma alternativa interessante, seria a prefeitura conviver com os dois modelos de administração em setores diferentes da cidade. Assim, a administração não perderia o referencial dos serviços executados, o que permitiria um melhor gerenciamento do contrato de terceirização.

11.5.2.2.1 Elaboração do projeto básico

O projeto básico deve ser elaborado tomando-se como referência as proposições contidas no PGRS. Caso este ainda não tenha sido elaborado, a prefeitura deve determinar alguns parâmetros mínimos, sem os quais não há como iniciar um processo de contratação de empresas para executar a limpeza urbana do município. Sendo assim, estão listadas abaixo essas variáveis:

- Definição dos serviços que serão objeto de licitação;
- Estimativa dos quantitativos baseada em experiência anterior. Caso a prefeitura não disponha de memória a respeito destas informações, poderão ser estimados tomando-se como base valores teóricos (IBGE e literatura especializada);
- Definição do roteiro, frequência e turno da coleta domiciliar, inclusive o tipo de equipamento que será utilizado;
- Extensão, nome e frequência da varrição dos logradouros públicos (avenidas, ruas e praças);
- Especificação dos serviços;
- Distância do centro do município ao local onde será efetuado o destino final do lixo.

É importante destacar que, o serviço de coleta (domiciliar, entulhos, etc.) só deverá ser licitado e contratado por peso se o destino final possuir uma balança ou caso existam alternativas de se pesar os veículos coletores em balanças particulares ou de órgãos públicos. Caso contrário, esses serviços deverão ser remunerados utilizando-se outro critério de medição, por exemplo, por volume de resíduo coletado.

O projeto básico deverá ser elaborado e assinado por técnico legalmente habilitado pelo CREA e providenciada a Anotação de Responsabilidade Técnica.

Na elaboração dos projetos deverão ser observadas as normas da ABNT e as resoluções do CONAMA, referentes à limpeza urbana e resíduos sólidos.

11.5.2.2.2 Edital e contrato

Além das recomendações e orientações referentes às obras e serviços de engenharia,

deverão ser observados os seguintes tópicos:

- O Edital deverá exigir que a empresa tenha registro no CREA, já que é dos profissionais de engenharia a responsabilidade técnica por todas as etapas do manejo dos resíduos sólidos - acondicionamento, coleta, transporte e tratamento;
- Deverão ser utilizados índices de reajustamento que reflitam efetivamente a variação dos custos dos serviços de limpeza urbana;
- Definição clara dos critérios de medição;
- Descrição das penalidades contratuais para os casos de descumprimento dos indicadores mínimos de qualidade ou de tentativa de burla aos critérios de medição.

11.5.2.2.3 Execução do contrato

- Deverá ser exigido da empresa contratada o Responsável Técnico pelos serviços (credenciado junto ao CREA);
- A prefeitura deverá dispor de estrutura de fiscalização e acompanhamento do contrato, permitindo inclusive a participação ativa da sociedade (por exemplo com a implantação de um serviço do tipo Disk Limpeza, para receber denúncias e reclamações da população);
- Os serviços devem ser executados de acordo com os planos operacionais, especificações, planilhas de custo e contrato;
- Havendo necessidade de se efetuar ajustes nos planos operacionais e isto importar na otimização dos recursos inicialmente previstos (equipamentos e mão-de-obra), deverá ser adequado o preço unitário do serviço efetivamente executado;
- Dar um destino ambientalmente correto ao lixo coletado.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria um curso moderno e completo**. São Paulo: Atlas, 1996.

AMADO, Antonio de Oliveira. O processo orçamentário brasileiro. *In Curso de planejamento e orçamento público*. Recife: ABOP, 2002.

ANDRADE, Armando. **Eficácia, eficiência e economicidade**: como atingi-las através de adequados sistemas de controles internos. São Paulo: A. Andrade, 1999.

ATTIE, William. **Auditoria**: conceitos e aplicações. São Paulo: Atlas, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jan./mar., 1996.

BAVA, José Arlindo Soares, CACCIA Silvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informações**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1994.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**. MTO-02 SOF. Brasília, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *In: Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, p. 5-27, jan-mar. 2002.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 223-259.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999, p. 17-62.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. **A Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Cad. 01, Brasília: MARE, 1997, 57 p.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan/abr. 1996.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Previdência Social**: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios. São Paulo: Atlas, 2007.

BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OLMO, Manolo. **Servidor Público**: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. **Gestão de obras públicas**: avaliação gerencial x ordenamento jurídico – estudo de caso dos municípios de Pernambuco no ano de 2000. Dissertação de mestrado. Recife, 2002. Universidade Autônoma de Madrid e Universidade de Pernambuco, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Coordenação de Publicações. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios cidadãos. Brasília, 2001.

CASTRO, José Nilo de. Controles da Administração Pública: funções da Câmara, a ordem cronológica dos precatórios, Tribunal de Contas (controle externo), Poder Judiciário. **Boletim de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, fev. 1997.

_____. **Julgamento das contas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE (São Paulo). **Controles internos nas empresas**. São Paulo, 1998.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE (São Paulo). **Curso básico de auditoria: normas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 1992.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial do processo de planejamento no Governo Federal**. Texto para discussão n. 726. Brasília: ENAP.

CORREIA, Arícia Fernandes. et al. **Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COSTA, José Rubens. Prestação de Contas dos Governos Municipais: elegibilidade/inelegibilidade. **Boletim de Direito Municipal**, Belo Horizonte, jun. 1997.

CRETELLA JUNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

D'ALMEIDA, Maria Luiza Otero (Coord.) et al. **Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado**. 2. ed. São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOURADO, Maria Cristina Cesar de Oliveira. Despesa com pessoal na Emenda Constitucional Nº 19 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 256-257.

ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), Rede Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Disponível em:

<<http://www.proged.ufba.br/agenda/Semin%C3%A1rio%20Interno%20ISP/PME.pdf>>

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB): perguntas frequentes. Ministério de Educação. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/perguntas_frequentes_versao_para_impresao.pdf>

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Diretrizes para normas de controle interno**. 1992. Disponível em:

<<http://www.fundap.sp.gov.br/info/textec1.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2004.

FEITOSA FILHO, Adailton. As funções judicantes das Cortes de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, n. 10, jan./dez. 1999.

- FEITOSA FILHO, Adailton; MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de pessoal:** reflexos da LRF e mudanças no processo de análise dos respectivos atos pelos Tribunais de Contas. Disponível em <http://www.irbcontas.org.br/site/palestras.php>. Acesso em 06.12.2004.
- FERLIE, Ewan. et. al. **A nova administração pública em ação.** Brasília: ENAP-UnB, 1999.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial:** processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- FERNANDES, Maria Luciene Cartaxo; PEREIRA; Ricardo Martins. **Estruturação de sistemas de controle interno na administração pública.** Recife: ECPBG, 2000.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio** – o dicionário da língua portuguesa. 3º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira.** São Paulo: Saraiva, v. 3, 1992.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. et al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. atual. e ampl. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da.. **Administração Pública – Direito administrativo, financeiro e gestão pública:** prática, inovações e polêmicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2002.
- _____. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal.** Brasília: Ministério da Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, maio 2001.
- GALINDO, Osmil. A Administração Municipal em Pernambuco: um padrão de gestão tradicional. **Revista Pernambucana de Desenvolvimento**, Pernambuco: CONDEPE, v. 16. n. 1. p. 114, jan. 1995/jun. 1996.
- GASPARINI, Diógenes. Fixação e revisão do subsídio do vereador. **Boletim de Direito Municipal**. mai. 2003, p. 299.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**, 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- GLOCK, Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios.** Dão Paulo: Atlas, 2004.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. **Descentralização e inter-setorialidade na Gestão Pública Municipal.** Textos Técnicos, FUNDAP. Mimeo. São Paulo, 1997, 8 p.
- KLIKSBERG, Bernardo. **O desafio da Exclusão:** para uma gestão social eficiente. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Comentário à Reforma Administrativa. 1. ed. 2 tiragem. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1998.
- MACHADO JR., José Teixeira e Reis; Heraldo da Costa. **A Lei 4.320/64 comentada.** 28. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, 1998.
- MANUAL DE COOPERATIVAS. Brasília: MTE, SIT, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 206 p. Livro Brasil.
- MAUAD, Marcelo José Ladeira. **Cooperativas de trabalho:** sua relação com o direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 1999.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEDEIROS, Márcio Bastos. LRF. *In: Manual Básico de Treinamento para Municípios*. Brasília: MP/BNDES/CEF, 2002. cap. 2, p.11-18

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Modalidade de contratação de agentes comunitários de saúde: um pacto tripartite**. Brasília: jan. 2002. Disponível:<<http://www.saude.gov.br/bvs>>. Acesso em: 21 set.2002.

_____. **Relatório do seminário: a operacionalização da Emenda Constitucional 29**. Brasília, 2001.

_____. **Orientação sobre aplicação de recursos financeiros do SUS, repassados fundo a fundo**. Brasília, 2001.

MODESTO, Paulo. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil**. Jus Navegandi, Teresina, a. 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>>. Acesso em: 16 jan. 2002.

MODESTO, Paulo. Convênio entre entidades públicas executado por Fundação de Apoio. Serviço de saúde. Conceito de serviço público e serviço de relevância pública na Constituição de 1988. Forma da prestação de contas das entidades de cooperação após a Emenda Constitucional n. 19/98. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 26 fev. 2003.

MONTEIRO, José Henrique Penido. et al. **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MUKAI, Toshio. **Os Tribunais de Contas no Brasil e a coisa julgada**. São Paulo: BDA, jul. 1997.

NASCIMENTO, Carlos Valder (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e prática**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado. Introdução à elaboração e execução de orçamento público. *In: Curso de planejamento e orçamento público*. Recife: ABOP, 2002.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade, para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 3. ed. ampl. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

PAES, José Eduardo Sabo. Terceiro setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. *In: PEREIRA, Cláudia de Oliveira (Org.)*.

O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor. Belo Horizonte: Forum, 2003, p. 275-286.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

POLONIO, Wilson Alves. **Manual das Sociedades Cooperativas.** São Paulo: Atlas, 1999.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública.** São Paulo: LTr, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Aspectos relevantes da legislação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:** FUNDEB. Porto Alegre, 2007. 40 p. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/ManualFundeb2008.pdf>>

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor.** São Paulo: Malheiros, 2003.

RUA, Maria das Graças. Princípios de Administração Gerencial para o Setor Público. *In:* ENAP - SEMTEC, **Administração gerencial para um novo Estado.** Brasília: Curso ENAP, 1997, p. 43-61.

SÁ, Adolfo L. S. **BDI e encargos sociais.** Texto técnico, Secretaria Estadual de Infraestrutura/PROPERQ. Mimeo. Recife, 2004.

SILVEIRA, Taciana Maria da Mota; OLIVEIRA, Gilson Castelo Branco; FREIRE, Maria Elizabeth Heráclio do Rego. **Processo de planejamento e orçamentação.** Recife: ECPBG, 2003.

SOUSA, Éder. **Concurso Público – Doutrina e Jurisprudência.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização:** privatização, concessões e terceirizações. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. Controle Externo da Administração Pública Estadual e Municipal: possibilidades e limites da fiscalização das Casas Parlamentares e do Tribunal de Contas. **Boletim de Direito Municipal,** Porto Alegre, mai. 1998.

TÁCITO, Caio. Controle da Administração Pública - O Poder de Autotutela (controle interno) - Atuação do Tribunal de Contas (controle externo) - Eficácia do Controle Popular. **Boletim de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, mai. 1997.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento ambiental.** Brasília, 2004.

_____. **Decisão TCU 931/1999 - Plenário.** Rel. Min. Marcos Vilaça. Administrativo. Estudos realizados por Grupo de Trabalho com a finalidade de examinar o alcance das disposições da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei Nº 9.790/99 – nas atividades de controle a cargo do TCU. Projeto de Instrução Normativa. Alteração de dispositivos da Instrução Normativa Nº 12/96. Aprovação. Determinação. Encaminhamento do estudo ao Conselho da Comunidade Solidária para o aperfeiçoamento do

Decreto Nº 3.100/99. Disponível: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/home.html>>. Acesso em: 17 abr.2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**: principais mudanças em relação ao FUNDEF (Cartilha do FUNDEB). Recife, 2007. Disponível em:

<http://www.tce.pe.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=570&Itemid=291>

_____. **Tomando conta da escola**, 2002.

_____. **Operação eleições 2000**. Recife, 2001.

_____. **Manual de orientações técnicas**: obras públicas dirigido às administrações municipais. Recife, 2001.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: orientações gerais. Recife, 2000.

_____. **Obras públicas**: fazendo certo. Recife, 2000.

_____. **Como admitir, manter e dispensar servidores públicos**. Série Orientação Preventiva. v. 1. Recife, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Financiamento das Ações e Serviços de Saúde – Manual Básico**. São Paulo, 2004.

VALVERDE, Lúcia Helena Cavalcante. O processo Orçamentário Brasileiro. In: **Curso de Planejamento e orçamento público**. Recife: ABOP, 2002

_____. LRF. In: **Manual Básico de Treinamento para Municípios**. Brasília: MP/BNDES/CEF, 2002. cap. 3, p. 11-18.

VIANA, Maria Julieta Mendonça. Cooperativas de trabalho: terceirização de empregados ou terceirização de serviços? **Revista LTr**, São Paulo, v. 61, n. 11, p. 1.473-1.478, nov. 1997.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? In: BRESER PEREIRA, Luiz Carlos *et al* (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 15-22.