



**INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



ADMINISTRAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO: A IMPORTÂNCIA DA LDO, PPA E LOA PARA A GESTÃO MUNICIPAL



- **Formação Histórica e Estrutural do Estado Moderno;**
- **Divisão de Poderes e a Estrutura dos Órgãos Governamentais;**
- **Finalidades Constitucionais e Deveres Essenciais do Estado;**
- **Políticas Públicas e a Oferta de Serviços à Sociedade;**
- **Organização Administrativa e Princípios da Gestão Pública;**
- **Controle Institucional da Administração: Perspectivas Internas e Externas;**
- **Instrumentos de Prestação de Contas no Setor Público;**
- **A Tomada de Contas como Ferramenta de Fiscalização e Transparência;**
- **Mecanismos de Responsabilização de Agentes Públicos;**
- **Planejamento Governamental: PPA, LDO e LOA como Eixos de Gestão Fiscal;**
- **Gestão das Finanças Públicas e Estratégias de Alocação de Recursos;**
- **Parâmetros Constitucionais para Despesas com Pessoal;**
- **Ferramentas de Monitoramento e Controle da Folha de Pagamento;**



FORMAÇÃO HISTÓRICA E ESTRUTURAL DO ESTADO MODERNO

- **1. Introdução**

- O Estado moderno é o resultado de um longo processo histórico de transformações políticas, econômicas e sociais. A sua estrutura atual — com poderes divididos, leis escritas e administração racional — não surgiu de forma repentina. Ela é fruto de séculos de evolução, desde as comunidades feudais até o surgimento das monarquias nacionais e, posteriormente, das democracias constitucionais.
- Compreender essa trajetória é fundamental para entender como se formaram as instituições públicas e como se estruturou o poder político que sustenta a administração pública contemporânea.



• Das origens ao absolutismo

- Durante a Idade Média, a Europa vivia sob o sistema feudal, caracterizado pela descentralização do poder e pela dependência pessoal entre senhores e servos. A autoridade política era fragmentada e a Igreja Católica exercia grande influência sobre a vida social e moral. Não existia ainda a ideia de Estado soberano, pois cada senhor feudal exercia poder dentro de seus próprios domínios.
- A partir do século XV, com o renascimento urbano e o crescimento do comércio, esse sistema começou a ruir. A burguesia emergente precisava de estabilidade política, segurança jurídica e unificação do território — elementos que impulsionaram o fortalecimento do poder real.
- Assim surgiram as **monarquias nacionais**, especialmente na França, Inglaterra, Espanha e Portugal, marcando o início do **Estado moderno**.



- O **absolutismo** foi o primeiro estágio do Estado centralizado. O poder estava concentrado nas mãos do rei, que se apresentava como representante de Deus e detentor da soberania.
- Jean Bodin definiu soberania como o poder supremo e indivisível do Estado, enquanto Thomas Hobbes, em *Leviatã* (1651), justificou o absolutismo como meio de evitar o caos social — os indivíduos, ao se unirem, transfeririam seus direitos a um soberano que garantiria a paz.
- O absolutismo foi essencial para consolidar a unidade territorial, a burocracia estatal e a arrecadação centralizada, mas também gerou regimes autoritários e concentração de poder.



- **O Iluminismo e o nascimento do Estado liberal**
- A partir do século XVII, o absolutismo começou a ser questionado pelo pensamento **iluminista**. Filósofos como **John Locke**, **Montesquieu** e **Jean-Jacques Rousseau** introduziram ideias que transformariam o Estado europeu.
- **Locke** defendeu que o poder político deriva do consentimento dos governados e que o Estado deve proteger a vida, a liberdade e a propriedade.
- **Montesquieu**, em *O Espírito das Leis* (1748), formulou a teoria da **separação dos poderes**, **fundamental para evitar abusos e garantir a liberdade**.
- **Rousseau**, em *O Contrato Social* (1762), apresentou a ideia de **soberania popular**, segundo a qual o poder pertence ao povo e deve expressar sua vontade geral.
- Essas ideias inspiraram as revoluções americana (1776) e francesa (1789), que derrubaram o absolutismo e instituíram o **Estado liberal**, baseado em constituições escritas, limitação do poder e valorização das liberdades individuais.



- **O Estado liberal e o constitucionalismo**
- O Estado liberal trouxe um novo paradigma: o poder passou a ser limitado pela **Constituição**, e os cidadãos tornaram-se titulares de direitos civis e políticos.
- A ideia central era garantir a liberdade individual e restringir a intervenção estatal. O Estado deveria apenas proteger a propriedade privada e manter a ordem.
- Contudo, esse modelo mostrou-se insuficiente diante das desigualdades sociais geradas pela Revolução Industrial. O liberalismo, ao garantir apenas a igualdade formal, ignorava as disparidades econômicas reais.



- **O Estado social e a ampliação das funções estatais**
- Entre o final do século XIX e o início do XX, surgiram fortes pressões por justiça social. Trabalhadores organizados exigiam melhores condições de vida, e o Estado foi obrigado a intervir na economia para promover o bem-estar coletivo.
- Nasce, assim, o **Estado Social**, cuja missão é equilibrar liberdade e igualdade.
- A Constituição de Weimar (Alemanha, 1919) foi a primeira a incorporar direitos sociais — como educação, trabalho e previdência — como deveres do Estado.
- Esse modelo se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, com o chamado **Estado de Bem-Estar Social**, baseado em políticas públicas de saúde, assistência e emprego.
- O Estado deixa de ser apenas “guarda da propriedade” e passa a ser **agente de promoção do desenvolvimento e da justiça social**.



- **O Estado Democrático de Direito**
- Com as crises fiscais e os abusos do Estado social, surgem novas exigências de transparência e controle.
- **O Estado Democrático de Direito**, consagrado após os anos 1980, busca conciliar os direitos individuais e sociais com a eficiência administrativa e a participação popular.
- Essa forma de Estado fundamenta-se em quatro princípios:
- **Supremacia da Constituição e das leis;**
- **Respeito aos direitos fundamentais;**
- **Divisão e controle entre os poderes;**
- **Participação cidadã e controle social.**
- No Brasil, essa concepção está na **Constituição de 1988**, que define o país como uma República Federativa e um **Estado Democrático de Direito** destinado a assegurar liberdade, justiça e bem-estar social.



- **Estrutura e elementos do Estado moderno**
- O Estado moderno, segundo a doutrina clássica, é composto por três elementos essenciais:
- **Povo:** conjunto de cidadãos que mantêm vínculo político e jurídico com o Estado;
- **Território:** base física onde o Estado exerce soberania;
- **Governo:** autoridade soberana que exerce o poder e representa o Estado nas relações internas e externas.
- Esses elementos se organizam em uma estrutura de **poderes independentes e harmônicos** — Executivo, Legislativo e Judiciário — conforme o princípio de Montesquieu, incorporado em praticamente todas as constituições modernas.
- Além disso, o Estado moderno depende de uma **burocracia racional e impessoal**, baseada em normas e funções, como formulou **Max Weber**.
- A burocracia profissionalizou a administração, substituindo o patrimonialismo, mas também exigiu reformas posteriores para tornar a gestão mais eficiente e voltada a resultados.



- **A formação do Estado brasileiro**
- O Brasil acompanhou, com suas particularidades, esse processo histórico.
- Durante o período colonial, o poder era concentrado na metrópole. A independência (1822) e a Constituição de 1824 instituíram a **monarquia constitucional**, com o **Poder Moderador** exercido pelo imperador.
- A República (1889) marcou a adoção do **federalismo** e do **Estado liberal**, reforçando as liberdades individuais e a descentralização.
- No século XX, o país experimentou fases distintas:
- **Era Vargas (1930–1945)**: fortalecimento do Estado interventor e criação das bases do Estado social;
- **Regime militar (1964–1985)**: centralização autoritária e supressão de direitos políticos;
- **Constituição de 1988**: consolidação do **Estado Democrático de Direito**, com ampla garantia de direitos e valorização da gestão pública participativa.



- A formação do Estado moderno representa a transição de um poder pessoal e absoluto para uma estrutura racional e jurídica voltada ao interesse coletivo.
- O caminho histórico — do absolutismo ao Estado democrático — reflete o amadurecimento da humanidade na busca por equilíbrio entre autoridade e liberdade.
- Hoje, o Estado é compreendido não apenas como detentor do poder, mas como **instrumento de realização de direitos**, responsável por planejar, executar políticas públicas e garantir a transparência e a eficiência administrativa.
- Conhecer essa trajetória permite compreender por que a administração pública existe, quais são seus fundamentos e qual deve ser o papel do agente público na consolidação de um Estado justo e eficaz.



DIVISÃO DE PODERES E ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

- **Introdução**
- A estrutura do Estado moderno baseia-se na ideia de que o poder político deve ser **limitado e controlado**. Essa concepção surge como reação histórica ao absolutismo, período em que todo o poder estava concentrado nas mãos do monarca.
- Para evitar abusos e garantir as liberdades individuais, consolidou-se o princípio da **divisão de poderes**, segundo o qual as funções estatais são distribuídas entre diferentes órgãos autônomos, que atuam de forma harmônica, mas com **independência e controle mútuo**.



- Esse princípio, formulado no século XVIII por **Montesquieu**, em sua obra *O Espírito das Leis* (1748), tornou-se um dos pilares do Estado moderno e das constituições contemporâneas.
- No Brasil, a **Constituição Federal de 1988** o consagra no artigo 2º:
- “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”
- A partir dessa base, o Estado estrutura suas instituições e define competências específicas para cada poder, assegurando o equilíbrio e a legitimidade do exercício do poder político.



- **A teoria da separação dos poderes**
- **Origens e fundamentos**
- A divisão de poderes é resultado da evolução histórica do pensamento político liberal. Montesquieu observou que, quando todas as funções do poder estão concentradas em uma só pessoa ou instituição, a liberdade desaparece.
- Assim, propôs a **separação funcional** do poder do Estado em três esferas distintas:
- **Poder Legislativo:** elabora as leis e fiscaliza os atos do Executivo;
- **Poder Executivo:** aplica as leis e administra o Estado;
- **Poder Judiciário:** interpreta e aplica as leis, resolvendo conflitos e garantindo os direitos.
- O objetivo dessa separação não é apenas dividir tarefas, mas **criar mecanismos de controle recíproco** — o que se chama de *checks and balances* (freios e contrapesos).
- **Cada poder limita o outro, impedindo o arbítrio e preservando o equilíbrio institucional.**



- **A aplicação prática no Estado brasileiro**
- A separação dos poderes no Brasil é **funcional e orgânica**.
- Funcional, porque cada poder exerce predominantemente uma função típica; e orgânica, porque há órgãos próprios encarregados de exercê-las.
- Entretanto, nenhum poder atua de forma exclusiva: todos possuem **funções típicas e atípicas**.
- Por exemplo:
- O **Executivo** tem a função típica de administrar, mas também legisla por meio de medidas provisórias e decretos;
- O **Legislativo** tem a função típica de legislar, mas também julga (como nos processos de impeachment);
- O **Judiciário** tem a função típica de julgar, mas também administra seus próprios órgãos e, em certas situações, edita atos normativos internos.
- Essa flexibilidade garante a eficiência da máquina estatal sem comprometer o equilíbrio entre os poderes.



- **O Poder Legislativo**
- **Funções e estrutura**
- O Poder Legislativo é o **representante direto da soberania popular**, responsável por elaborar as leis e fiscalizar os atos do Executivo.
- No Brasil, adota-se o sistema **bicameral** na esfera federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e o **unicameralismo** nos Estados e Municípios (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais).



- As principais **funções do Legislativo** são:
- **Função legislativa:** criação, modificação e revogação de leis;
- **Função fiscalizadora:** controle político e financeiro sobre o Executivo, inclusive por meio de comissões e do julgamento das contas públicas;
- **Função deliberativa:** aprovação de planos, orçamentos e políticas públicas;
- **Função representativa:** expressão da vontade popular e defesa dos interesses da sociedade.
- A atuação fiscalizadora é uma das mais relevantes, pois garante a **prestação de contas e a transparência** da gestão pública.
- Nos municípios, as **Câmaras Municipais** exercem esse papel de forma central, fiscalizando o prefeito, votando o orçamento e acompanhando a execução dos programas governamentais.



- **Instrumentos de fiscalização**
- O Legislativo dispõe de diversos instrumentos para exercer o controle dos atos do Executivo, tais como:
- **Requerimentos e pedidos de informação;**
- **Convocação de secretários e autoridades;**
- **Comissões parlamentares de inquérito (CPIs);**
- **Julgamento das contas anuais do prefeito e dos presidentes de órgãos públicos;**
- **Controle sobre convênios, obras e contratos.**
- Esses mecanismos são a base do **controle político da administração pública**, essencial para garantir o princípio republicano e a moralidade administrativa.



- **O Poder Executivo**
- **Natureza e competências**
- O Poder Executivo é responsável pela **gestão cotidiana do Estado** e pela execução das políticas públicas. É o poder que “faz acontecer”, transformando as leis em ações concretas.
- Na esfera federal, é exercido pelo **Presidente da República**; nos Estados, pelos **Governadores**; e nos Municípios, pelos **Prefeitos**.
- Sua principal função é **administrar o Estado e aplicar as leis**, mas também lhe compete propor projetos de lei, sancionar, vetar e regulamentar normas.
- Entre suas atribuições estão:
 - Planejar e executar políticas públicas;
 - Gerir recursos humanos e financeiros;
 - Manter a ordem interna e representar o Estado nas relações internacionais;
 - Zelar pela observância das leis e dos princípios constitucionais.



- **Estrutura administrativa**
- O Executivo é composto por uma ampla estrutura hierárquica que envolve:
- **Administração direta:** ministérios, secretarias e órgãos ligados diretamente ao chefe do Executivo;
- **Administração indireta:** autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- Essa organização permite descentralizar funções e ampliar a eficiência administrativa, embora exija forte controle interno e externo para prevenir abusos e irregularidades.



- **O Poder Judiciário**
- **Função e independência**
- O Judiciário tem a função de **interpretar e aplicar a lei**, solucionando conflitos e garantindo o cumprimento da Constituição.
- É o guardião da legalidade e dos direitos fundamentais, atuando com **autonomia e imparcialidade**.
- No Brasil, é composto por diversos ramos: Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar e dos Estados.
- No topo da estrutura está o **Supremo Tribunal Federal (STF)**, responsável pela guarda da Constituição, seguido pelo **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e pelos demais tribunais superiores.
- A independência do Judiciário é essencial ao Estado Democrático de Direito. Juízes não se subordinam a outros poderes e só se submetem à Constituição e às leis.



- **Controle de constitucionalidade**
- Uma das funções mais relevantes do Judiciário é o **controle de constitucionalidade**, ou seja, o poder de anular leis e atos que contrariem a Constituição.
- Esse controle garante a supremacia da norma constitucional e protege os direitos dos cidadãos contra abusos do Estado.
- No Brasil, esse controle é exercido tanto de forma **difusa** (por qualquer juiz) quanto **concentrada** (pelo STF).



- **Os freios e contrapesos**
- A harmonia entre os poderes não significa ausência de controle.
- O sistema de **freios e contrapesos** assegura que nenhum poder se sobreponha aos outros, criando mecanismos de **fiscalização mútua**.
- Exemplos práticos:
 - O **Legislativo** fiscaliza o Executivo e julga suas contas;
 - O **Executivo** pode vetar leis aprovadas pelo Legislativo;
 - O **Judiciário** pode declarar inconstitucional uma lei aprovada ou um ato praticado por outro poder.
- Esse equilíbrio dinâmico é o que sustenta a estabilidade das instituições democráticas e garante que o poder sirva ao povo, e não a interesses pessoais.



- **A autonomia e interdependência dos poderes nos municípios**
- Nos municípios, o princípio da separação de poderes se adapta à realidade local.
- O **Prefeito** exerce o Poder Executivo e a **Câmara Municipal**, o Poder Legislativo.
- O Poder Judiciário, embora não municipalizado, está presente por meio das **comarcas e fóruns** da Justiça Estadual.
- A autonomia municipal permite a criação de leis locais, a organização dos serviços públicos e a administração dos recursos próprios, mas sempre dentro dos limites da Constituição Federal e das Constituições Estaduais.
- O equilíbrio entre Câmara e Prefeitura é essencial para o bom funcionamento do governo local.
- Quando ambos os poderes atuam de forma cooperativa e transparente, fortalecem a gestão e aproximam o Estado da população.



- A divisão dos poderes constitui o **fundamento estrutural do Estado moderno**.
- Ela impede a concentração do poder e assegura que o governo funcione com base na legalidade, na responsabilidade e na harmonia institucional.
- Cada poder cumpre um papel essencial:
- o **Legislativo**, representando o povo e elaborando as leis;
- o **Executivo**, transformando as normas em ações e políticas públicas;
- o **Judiciário**, garantindo justiça e respeito à Constituição.



- Nos níveis federal, estadual e municipal, essa estrutura mantém viva a essência da democracia: **o poder controlando o poder**, em benefício da sociedade.
- Assim, compreender a divisão dos poderes é compreender o próprio funcionamento da República e o papel de cada agente público dentro dela.



FINALIDADES CONSTITUCIONAIS E DEVERES ESSENCIAIS DO ESTADO

- **Introdução**
- O Estado moderno, ao longo de sua evolução, deixou de ser apenas um instrumento de poder e passou a ser um **instrumento de realização de direitos**.
- Sua razão de existir está em servir à sociedade — garantindo segurança, justiça, desenvolvimento e dignidade.
- Esses objetivos são expressos de forma clara nas **Constituições contemporâneas**, que definem não apenas a estrutura do poder político, mas também as **finalidades que orientam a atuação estatal**.



- No caso brasileiro, a **Constituição Federal de 1988** consolidou o modelo de **Estado Democrático de Direito**, comprometido com a promoção dos direitos fundamentais, a redução das desigualdades e a busca do bem comum.
- Compreender as **finalidades constitucionais** e os **deveres essenciais** do Estado é essencial para que agentes públicos, vereadores e gestores compreendam o propósito da administração pública e a legitimidade de suas ações.



- **O Estado Democrático de Direito como fundamento**
- A Constituição de 1988, no seu artigo 1º, estabelece os fundamentos da República Federativa do Brasil:
- “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.
- Ser **Estado Democrático de Direito** significa que o poder público:
 - É regido por **leis** (Estado de Direito);
 - E essas leis devem refletir a **vontade popular e os valores democráticos** (Estado Democrático).
- Portanto, o Estado brasileiro não é um fim em si mesmo, mas um **instrumento da cidadania**. Sua legitimidade decorre do atendimento às finalidades constitucionais e da observância dos princípios republicanos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF).



- **As finalidades constitucionais do Estado brasileiro**
- O **artigo 3º da Constituição** sintetiza as principais finalidades da República, as quais orientam toda a ação estatal. São elas:
- **Construir uma sociedade livre, justa e solidária;**
- **Garantir o desenvolvimento nacional;**
- **Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**
- **Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**
- Essas finalidades não são meras declarações de intenções: constituem **mandamentos constitucionais de natureza programática**, ou seja, normas que exigem atuação positiva do Estado.
- Elas orientam a formulação de **políticas públicas** e o exercício de todas as funções governamentais — legislativa, executiva e administrativa.



- **Sociedade livre, justa e solidária**
- A liberdade, a justiça e a solidariedade são valores estruturantes da Constituição.
- A liberdade significa a possibilidade de o indivíduo agir conforme sua consciência, desde que dentro dos limites da lei.
- A justiça implica igualdade material — isto é, oferecer condições reais para que todos possam exercer seus direitos.
- A solidariedade reflete a dimensão coletiva da cidadania: cada pessoa é corresponsável pelo bem-estar social.
- Esses valores orientam a criação de leis, políticas e programas que buscam garantir direitos civis, sociais e econômicos, evitando a exclusão e promovendo a coesão social.



- **Desenvolvimento nacional**
- O desenvolvimento não se limita ao crescimento econômico.
- A Constituição o compreende em sentido **amplo e sustentável**, incluindo:
 - melhoria das condições de vida da população;
 - valorização do trabalho;
 - inovação tecnológica;
 - preservação ambiental;
 - equilíbrio entre as regiões do país.



- O **artigo 170 da CF** reforça que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e baseia-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.
- Assim, o Estado deve atuar como **indutor do desenvolvimento**, promovendo investimentos, infraestrutura, políticas de crédito e inclusão produtiva.



- **Erradicação da pobreza e redução das desigualdades**
- A desigualdade social é um dos maiores desafios históricos do Brasil.
- Por isso, a Constituição impõe ao Estado o dever de atuar para **erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais**.
- Esse dever se concretiza por meio de programas de transferência de renda, políticas educacionais, saúde pública, moradia, saneamento e políticas de inclusão produtiva.
- O **artigo 6º da CF** estabelece os **direitos sociais** — educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados — como **deveres concretos do Estado** e não como benefícios eventuais.
- O cumprimento desses deveres é o que dá legitimidade à ação governamental e concretiza o princípio da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III), considerado o valor central de toda a Constituição.



- **Promoção do bem de todos**
- A Constituição afirma que o Estado deve promover o **bem de todos, sem preconceitos nem discriminação.**
- Isso significa que o poder público tem a obrigação de **garantir igualdade de oportunidades e respeito à diversidade**, combatendo todas as formas de exclusão.
- Essa finalidade se expressa nas políticas de direitos humanos, igualdade racial, proteção às minorias e defesa da mulher, da criança, do idoso e das pessoas com deficiência.
- Trata-se de uma dimensão ética e política da ação estatal, que reafirma o dever de o Estado ser um **agente de coesão social e respeito à pluralidade.**



- **Os deveres essenciais do Estado**
- As finalidades constitucionais se traduzem em **deveres essenciais**, ou seja, obrigações permanentes e indeclináveis do Estado para com a sociedade.
- Entre os principais, destacam-se:
- **Dever de proteger e garantir direitos**
- O Estado deve proteger a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade dos cidadãos.
- Esse dever está na origem da própria ideia de Estado, conforme o pensamento contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau: o indivíduo renuncia parcialmente à sua liberdade natural em troca da proteção estatal.
- Assim, cabe ao Estado **garantir direitos e prevenir violações**, atuando como guardião da legalidade e da paz social.



- **Dever de prestar serviços públicos essenciais**
- Os **serviços públicos** são instrumentos pelos quais o Estado realiza suas finalidades constitucionais.
- Devem ser universais, contínuos e adequados, conforme previsto no **artigo 175 da CF**.
- Entre eles estão: educação, saúde, segurança pública, transporte, saneamento, iluminação pública, coleta de lixo, entre outros.
- Os municípios têm papel central nessa prestação, pois estão mais próximos da população.
- Cabe aos gestores municipais garantir que os serviços sejam prestados com **eficiência, qualidade e transparência**, observando o princípio da continuidade do serviço público.



- **Dever de planejar e administrar com responsabilidade**
- Nenhum Estado cumpre suas finalidades sem planejamento.
- Por isso, a Constituição prevê instrumentos de gestão fiscal e orçamentária — o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** — que orientam a aplicação dos recursos públicos.
- O planejamento é um dever de gestão e uma forma de controle, pois vincula o administrador ao cumprimento de metas e à observância da legalidade orçamentária.
- Além disso, o artigo 37 da CF impõe o princípio da **eficiência administrativa**, exigindo do agente público atuação técnica, econômica e responsável.



- **Dever de promover justiça e controle**
- O Estado também tem o dever de assegurar o acesso à justiça e o controle de legalidade de seus atos.
- Isso ocorre por meio do **Poder Judiciário**, do **Ministério Público**, dos **Tribunais de Contas** e dos **mecanismos de controle interno**.
- Essas instituições garantem que o Estado atue dentro da lei, respeitando os direitos individuais e coletivos, e prevenindo o desvio de finalidade, o desperdício de recursos e a corrupção.



- **O Estado e o princípio da dignidade da pessoa humana**
- Todas as finalidades e deveres do Estado convergem para um valor central: **a dignidade da pessoa humana**, consagrada no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.
- Ela é o **fundamento ético e jurídico do Estado brasileiro**, que orienta a interpretação de todas as normas constitucionais e administrativas.
- A dignidade humana exige que o Estado atue de forma:
 - **protetiva**, assegurando direitos fundamentais;
 - **prestacional**, oferecendo serviços e políticas públicas;
 - **promocional**, garantindo oportunidades e igualdade;
 - **inclusiva**, valorizando a diversidade e combatendo a discriminação.
- Sem o respeito à dignidade, o Estado perde sua legitimidade, pois deixa de cumprir sua função essencial: **servir à sociedade e não a si próprio**.



- O Estado brasileiro tem suas **finalidades e deveres essenciais definidos pela Constituição**, que o transforma de simples aparelho de poder em instrumento de realização da justiça social e dos direitos humanos.
- Sua atuação deve estar sempre orientada pelo interesse público, pela dignidade da pessoa humana e pelos valores democráticos.
- Ser agente público é, portanto, **participar diretamente dessa missão constitucional**.
- Cada ato administrativo, cada lei votada e cada decisão de gestão deve ser entendida como parte de um compromisso maior: construir uma sociedade livre, justa, solidária e próspera.



POLÍTICAS PÚBLICAS E A OFERTA DE SERVIÇOS À SOCIEDADE

- **Introdução**
- O Estado moderno não se limita a criar leis e manter a ordem. Sua função central é **planejar e executar políticas públicas** que garantam o bem-estar social e promovam os direitos fundamentais.
- As **políticas públicas** representam a materialização das finalidades constitucionais do Estado — ou seja, são o caminho pelo qual os princípios da Constituição se tornam ações concretas em áreas como educação, saúde, segurança, habitação, cultura e assistência social.
- Toda política pública é resultado de escolhas governamentais: o que fazer, como fazer e para quem fazer. Por isso, compreender seu ciclo e sua relação com os serviços públicos é fundamental para o trabalho de gestores e vereadores, responsáveis por acompanhar, fiscalizar e aperfeiçoar essas ações no âmbito municipal.



- **Conceito e natureza das políticas públicas**
- Política pública é o **conjunto de ações, programas e decisões governamentais** voltadas a resolver problemas ou atender demandas coletivas.
- Segundo Maria Paula Dallari Bucci, trata-se de um **“programa de ação governamental resultante de um processo político e administrativo, voltado à realização de direitos”**.
- Elas são instrumentos de concretização do **Estado Social e Democrático de Direito**, pois ligam diretamente a Constituição — que define objetivos — à prática administrativa — que executa ações.
- Portanto, toda política pública deve ter **base legal, planejamento, recursos definidos e mecanismos de controle e avaliação**.



- **O ciclo das políticas públicas**
- O processo de elaboração e execução de uma política pública é dinâmico e envolve diversas etapas. As principais fases são:
- **Identificação do problema público:** o governo reconhece uma situação que afeta a coletividade, como falta de moradia, evasão escolar ou precariedade na saúde.
- **Formulação:** são elaboradas alternativas e propostas de solução, com base em estudos técnicos e diagnósticos.
- **Tomada de decisão:** as autoridades políticas escolhem a alternativa mais viável, definindo metas, orçamento e cronograma.
- **Implementação:** ocorre a execução concreta das ações, por meio de programas, convênios, obras ou serviços.
- **Avaliação e controle:** mede-se o impacto das ações e sua eficiência, podendo-se ajustar o programa conforme os resultados.
- Essa sequência é conhecida como **ciclo das políticas públicas**, e representa o modelo ideal de gestão pública racional e transparente.



- **Políticas públicas e os direitos sociais**
- A Constituição de 1988 transformou os **direitos sociais** em deveres do Estado.
- Educação, saúde, trabalho, moradia, assistência e segurança são direitos que só se tornam realidade por meio de políticas públicas.
- Alguns exemplos práticos:
- **Educação:** programas de alfabetização, transporte escolar, valorização dos professores, merenda e infraestrutura.
- **Saúde:** campanhas de vacinação, atenção básica, controle de endemias, construção e manutenção de unidades de saúde.
- **Assistência social:** atendimento a famílias vulneráveis, benefícios eventuais, inclusão produtiva e políticas de acolhimento.
- **Habitação e saneamento:** programas de moradia popular e saneamento básico.
- Essas políticas exigem **planejamento, recursos orçamentários e gestão intergovernamental**, pois frequentemente envolvem cooperação entre União, Estados e Municípios.



- **A oferta de serviços públicos**
- Os **serviços públicos** são o meio pelo qual o Estado implementa as políticas públicas.
- Conforme o artigo 175 da Constituição, cabe ao poder público **prestar ou garantir a prestação de serviços públicos de forma contínua e adequada**, seja diretamente, seja por meio de concessões ou parcerias.
- Entre os serviços mais relevantes estão:
 - Saúde e educação;
 - Coleta de lixo e limpeza urbana;
 - Iluminação pública e transporte coletivo;
 - Saneamento básico e abastecimento de água;
 - Segurança pública e defesa civil.
- Esses serviços devem observar os princípios da **universalidade, continuidade, eficiência e transparência**.
- O cidadão, ao pagar tributos, tem o direito de receber serviços públicos de qualidade — e o gestor tem o dever de garantir sua execução e controle.



- **O papel do Legislativo e do controle social**
- As políticas públicas e os serviços à sociedade não são responsabilidade apenas do Executivo.
- **O Poder Legislativo** — especialmente as **Câmaras Municipais** — exerce papel fundamental em três dimensões:
- **Deliberação:** aprova leis e planos que criam ou autorizam políticas públicas;
- **Fiscalização:** acompanha a execução dos programas e o uso dos recursos orçamentários;
- **Representação:** atua como canal entre a população e o governo, levando demandas e avaliando resultados.
- Além disso, a **participação da sociedade civil** é princípio constitucional e essencial para a legitimidade das políticas públicas.
- Conselhos municipais, audiências públicas, ouvidorias e plataformas digitais permitem que o cidadão participe das decisões, fiscalize gastos e cobre resultados — reforçando o **controle social**.



- **Eficiência e transparência na gestão das políticas públicas**
- O artigo 37 da Constituição impõe à administração pública os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.
- Aplicados às políticas públicas, esses princípios significam:
- **Legalidade:** toda política deve estar amparada em lei;
- **Impessoalidade:** deve atender ao interesse coletivo, e não a grupos ou pessoas;
- **Moralidade:** deve ser ética e transparente;
- **Publicidade:** suas informações devem ser públicas, permitindo o acompanhamento dos cidadãos;
- **Eficiência:** deve atingir resultados concretos com o melhor uso dos recursos disponíveis.



- A gestão eficiente das políticas públicas é um desafio constante, especialmente nos municípios, onde há restrições orçamentárias e necessidade de priorizar ações com maior impacto social.
- Ferramentas como **planos estratégicos, indicadores de desempenho e parcerias interinstitucionais** são cada vez mais utilizadas para otimizar recursos e ampliar resultados.



- As políticas públicas são o elo entre o Estado e o cidadão. Elas representam o cumprimento prático das finalidades constitucionais — transformar princípios em ações e direitos em realidade.
- A oferta de serviços públicos, por sua vez, é o instrumento pelo qual essas políticas chegam à sociedade, materializando o compromisso do Estado com a dignidade humana e o bem comum.
- Cabe aos agentes públicos planejar, fiscalizar e aperfeiçoar continuamente essas ações, garantindo que cada recurso investido gere resultados reais.
- Somente assim o poder público cumpre sua missão essencial: **servir à população com justiça, eficiência e responsabilidade.**



ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PRINCÍPIOS DA GESTÃO PÚBLICA

- **Introdução**
- O Estado, para cumprir suas finalidades e oferecer serviços à sociedade, precisa de uma **estrutura administrativa organizada** e de **princípios que orientem sua atuação**.
- A organização administrativa define **como o Estado se estrutura internamente**, quais órgãos o compõem e de que forma suas atividades são distribuídas e executadas.
- Já os **princípios da gestão pública** estabelecem as bases éticas e jurídicas que devem guiar o comportamento de todo agente público.
- No Brasil, essa organização está disciplinada principalmente no **artigo 37 da Constituição Federal**, que estabelece os princípios fundamentais da administração pública e orienta a forma de atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



- **Estrutura e finalidade da administração pública**
- A **administração pública** é o conjunto de órgãos, entidades e agentes responsáveis por colocar em prática as decisões do poder político e assegurar o funcionamento do Estado.
- Ela atua tanto na **prestação de serviços públicos** quanto na **regulação e fiscalização** de atividades de interesse coletivo.
- Divide-se em duas dimensões:
- **Administração direta:** formada pelos órgãos que integram a estrutura básica do poder público — ministérios, secretarias, autarquias especiais, gabinetes e departamentos.
- É nela que o poder público atua **de forma centralizada**, sob comando direto do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito).



- **Administração indireta:** composta por entidades criadas para desempenhar funções específicas com maior autonomia.
- Inclui **autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.**
- Essas entidades têm personalidade jurídica própria e patrimônio próprio, mas continuam vinculadas ao poder público que as criou.
- A distinção entre direta e indireta permite descentralizar a gestão, tornando o Estado mais eficiente e especializado, sem perder o controle hierárquico e jurídico sobre suas atividades.



- **Descentralização e desconcentração**
- Na administração pública, é essencial distinguir dois conceitos que organizam o exercício do poder e das funções estatais:
- **Desconcentração:** ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica, quando há a distribuição interna de competências entre órgãos (exemplo: ministérios, secretarias, departamentos).
- É uma divisão hierárquica de tarefas, sem transferência de personalidade jurídica.
- **Descentralização:** ocorre quando o Estado transfere a execução de certas atividades a outras pessoas jurídicas (exemplo: autarquias, fundações ou concessionárias de serviço público).
- Aqui há **transferência de competência** e maior autonomia operacional, mantendo-se o controle final pelo poder público.
- Esses mecanismos permitem ao Estado **agir de forma mais ágil e técnica**, adaptando sua estrutura às necessidades da sociedade.



- **A organização administrativa nos municípios**
- Nos municípios, a administração é composta pelo **Prefeito** (Chefe do Poder Executivo), pelas **Secretarias Municipais**, pelos **órgãos subordinados** (departamentos, divisões e coordenações) e pelas **entidades da administração indireta** (autarquias municipais, institutos de previdência, fundações, etc.).
- Essa estrutura deve ser criada por **lei municipal**, respeitando a Constituição e a Lei Orgânica local.
- A boa organização administrativa municipal deve priorizar:
 - **planejamento e eficiência** na alocação de recursos;
 - **clareza de competências** entre secretarias e órgãos;
 - **transparência e controle interno eficaz.**
- Uma estrutura administrativa bem organizada é condição essencial para que as políticas públicas sejam implementadas com qualidade e os serviços cheguem à população.



- **Princípios da administração e da gestão pública**
- O **artigo 37 da Constituição Federal** estabelece os princípios que devem reger toda a administração pública direta e indireta, em qualquer esfera de governo.
- Eles são conhecidos pelo acrônimo **LIMPE**:
- **Legalidade**: o agente público só pode agir conforme a lei.
- Diferentemente do cidadão, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o gestor só pode fazer o que a lei autoriza.
- **Impessoalidade**: a atuação administrativa deve buscar o interesse público, e não beneficiar ou prejudicar pessoas.
- A publicidade de atos oficiais não deve servir para promoção pessoal de autoridades.



- **Moralidade:** exige que a administração aja com ética, honestidade e boa-fé.
- Um ato legal pode ser anulado se for imoral ou contrário aos valores éticos da coletividade.
- **Publicidade:** os atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis à sociedade, garantindo o controle social e a prestação de contas (*accountability*).
- **Eficiência:** o Estado deve produzir resultados de qualidade com o melhor uso dos recursos públicos, buscando reduzir desperdícios e aprimorar processos.
- Esses princípios não são meras recomendações: têm **força normativa** e orientam a legalidade e legitimidade de toda ação administrativa.



- **Princípios complementares da gestão pública moderna**
- Além dos princípios constitucionais, a gestão pública contemporânea também incorpora valores que refletem o novo papel do Estado no século XXI:
- **Transparência ativa:** publicação espontânea de informações sobre contratos, gastos, metas e resultados;
- **Participação social:** envolvimento dos cidadãos nas decisões e controle das políticas públicas;
- **Responsabilidade fiscal:** gestão equilibrada e sustentável das finanças públicas;
- **Sustentabilidade e inovação:** uso responsável dos recursos naturais e tecnológicos na gestão pública;
- **Governança pública:** integração entre planejamento, gestão de riscos e controle, visando resultados e confiança institucional.
- Esses princípios reforçam a ideia de que o poder público deve **agir com foco em resultados e em benefício direto da sociedade**, fortalecendo a legitimidade das instituições.



- **A profissionalização da administração pública**
- A efetividade dos princípios administrativos depende de uma administração profissional e técnica.
- A Constituição (art. 37, II) determina que o ingresso em cargos públicos se dê por **concurso público**, garantindo mérito, igualdade de oportunidades e qualificação dos servidores.
- A profissionalização também se manifesta na **capacitação contínua** dos agentes públicos e na adoção de práticas de gestão por resultados, planejamento estratégico e avaliação de desempenho.
- Quando a administração se pauta por competência técnica e ética, torna-se instrumento legítimo de transformação social e de fortalecimento do Estado democrático.



- A **organização administrativa** define a forma como o Estado se estrutura para atuar; os **princípios da gestão pública** definem como ele deve agir.
- Ambos são indissociáveis: uma estrutura sem princípios leva à ineficiência; princípios sem estrutura tornam-se meras intenções.
- Para o agente público, compreender essa organização é compreender o próprio papel do Estado.
- Cumprir a lei, agir com ética, eficiência e transparência não é apenas um dever jurídico — é um compromisso moral com o interesse público e com a dignidade do cidadão.
- Uma administração organizada, técnica e orientada por princípios é o que transforma o poder público em **instrumento de justiça, desenvolvimento e confiança social**.



CONTROLE INSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO: PERSPECTIVAS INTERNAS E EXTERNAS

- **Introdução**
- Nenhum Estado democrático pode funcionar sem **mecanismos de controle**.
- O controle é o instrumento que assegura que a Administração Pública atue de forma **legal, legítima, eficiente e ética**, impedindo abusos de poder, desperdício de recursos e violações de direitos.
- Ele é expressão prática do **princípio republicano**, segundo o qual o poder pertence ao povo e deve ser exercido em seu nome com responsabilidade e transparência.
- O controle da Administração pode ser exercido por diferentes instâncias, tanto **dentro** do próprio Poder Executivo (controle interno), quanto **fora** dele, por outros órgãos e instituições independentes (controle externo).
- Compreender esses mecanismos é essencial para vereadores, servidores e gestores públicos, pois são eles os responsáveis diretos por aplicar e fiscalizar os recursos públicos municipais.



- **O conceito de controle na Administração Pública**
- Controlar significa **verificar, acompanhar e corrigir** as ações administrativas, garantindo que elas estejam em conformidade com a lei e com o interesse público.
- Trata-se de uma atividade **contínua e preventiva**, que busca assegurar a boa gestão e a correta aplicação dos recursos públicos.
- Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle é o “**poder de vigilância e correção que a Administração exerce sobre seus próprios atos ou sobre os de seus subordinados**”.
- Isso inclui verificar legalidade, legitimidade, economicidade e resultados das ações governamentais.
- O controle não tem caráter punitivo apenas; ele é também **orientador e educativo**, pois contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a prevenção de falhas.



- **Classificações do controle administrativo**
- O controle pode ser classificado de diferentes formas, conforme o **momento**, o **órgão que o exerce** ou a **natureza do ato controlado**.
- **Quanto ao momento**
- **Prévio (ou preventivo):** ocorre antes da prática do ato, como a análise de licitações ou empenhos.
- **Concomitante:** é realizado durante a execução do ato, acompanhando sua regularidade.
- **Posterior:** ocorre depois de realizado o ato, verificando seus efeitos e resultados (exemplo: prestação de contas anual).



- **Quanto ao órgão que o exerce**
- **Controle interno:** realizado pelo próprio Poder ou órgão responsável pela atividade;
- **Controle externo:** exercido por outro Poder ou instituição independente;
- **Controle social:** exercido diretamente pela sociedade civil.
- **Quanto ao aspecto**
- **Controle de legalidade:** verifica se o ato está de acordo com a lei;
- **Controle de mérito:** avalia a conveniência e a oportunidade da decisão administrativa;
- **Controle de resultados:** mede o desempenho, a eficiência e a economicidade das ações.



- **O controle interno**
- O **controle interno** é aquele exercido pela própria Administração sobre seus atos e agentes.
- Tem natureza **preventiva, corretiva e pedagógica**, sendo o primeiro nível de defesa da boa governança pública.
- A **Constituição Federal**, no artigo 74, determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistemas de controle interno com as seguintes finalidades:
 - Avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual e da execução dos orçamentos;
 - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
 - Exercer controle das operações de crédito, avais e garantias;
 - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.



- Nos municípios, esse controle é exercido, principalmente, pelas **Controladorias Internas**, que devem ser estruturadas de forma técnica, permanente e autônoma, com servidores capacitados.
- O controle interno é fundamental porque:
- reduz erros e fraudes antes que causem prejuízo;
- promove a melhoria contínua dos processos;
- fortalece a transparência e a confiança da sociedade nas instituições públicas.



- **O controle externo**
- **O controle externo é aquele realizado por órgãos e instituições fora da estrutura administrativa direta** do ente fiscalizado.
- No Brasil, é exercido:
 - pelo **Poder Legislativo**, com o auxílio dos **Tribunais de Contas**;
 - pelo **Ministério Público**;
 - e, em certos casos, pelo **Poder Judiciário**.



- **Legislativo e Tribunais de Contas**
- **O artigo 70 da Constituição Federal** estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública será exercida pelo Legislativo, com o auxílio dos **Tribunais de Contas**.
- Essas instituições verificam:
 - legalidade dos atos administrativos;
 - aplicação dos recursos públicos;
 - cumprimento de metas fiscais e de políticas públicas;
 - regularidade das contas anuais dos gestores.



- No âmbito municipal, a **Câmara de Vereadores** exerce o controle externo sobre o **Prefeito** e sobre os órgãos da administração, com apoio do **Tribunal de Contas do Estado (TCE)**.
- Compete à Câmara, por exemplo, **julgar as contas do Prefeito**, após o parecer técnico do Tribunal de Contas.
- Esse controle é essencial para garantir a **responsabilidade fiscal** e o uso correto do dinheiro público.



- **O controle social**
- Além dos controles institucionalizados, a Constituição de 1988 fortaleceu o **controle social**, exercido diretamente pelo cidadão.
- Esse controle ocorre por meio de:
- **Conselhos de políticas públicas** (como os de saúde, educação e assistência social);
- **Audiências públicas;**
- **Denúncias aos órgãos de controle;**
- **Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011);**
- **Portais da transparência.**
- O controle social complementa os demais, promovendo **transparência, participação e corresponsabilidade** na gestão pública.
- Quando o cidadão participa, a administração se torna mais ética e próxima da realidade local.



- **A importância da integração dos controles**
- Os sistemas de controle — interno, externo e social — não são concorrentes, mas **complementares**.
- O bom funcionamento do Estado depende da **integração e comunicação entre eles**.
- O controle interno previne, o externo fiscaliza e o social legitima.
- Essa integração fortalece a **governança pública**, conceito que une transparência, integridade, eficiência e participação cidadã.
- Um controle efetivo não busca punir, mas **melhorar a gestão**, corrigindo desvios e aprimorando políticas públicas.



- O controle institucional da administração é o **instrumento de equilíbrio entre poder e responsabilidade**.
- Ele garante que o Estado atue conforme a lei, que os recursos públicos sejam bem aplicados e que a gestão produza resultados reais para a sociedade.
- O controle interno assegura a prevenção e a regularidade dos atos; o controle externo garante a fiscalização independente; e o controle social mantém viva a legitimidade democrática.
- Juntos, formam o tripé que sustenta a **transparência, a eficiência e a integridade do poder público**.
- Cumprir e fortalecer esses mecanismos é dever de todo agente público — porque **quem administra recursos do povo deve sempre responder ao povo**.



INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO

- **Introdução**
- Prestar contas é um dever fundamental de todo gestor público e um dos pilares da **responsabilidade fiscal e democrática**.
- A **prestação de contas** significa demonstrar à sociedade e aos órgãos de controle **como os recursos públicos foram aplicados**, quais resultados foram alcançados e se as ações realizadas atenderam às finalidades legais e ao interesse público.
- No Brasil, esse dever decorre do **princípio republicano** — segundo o qual todo aquele que administra bens públicos deve responder por sua gestão — e está previsto no **artigo 70 da Constituição Federal**, que exige a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.



- **O dever de prestar contas**
- O dever de prestar contas é **indeclinável e pessoal**: todo agente público, seja ele gestor, ordenador de despesas ou servidor responsável por recursos, tem obrigação de demonstrar a correta aplicação do dinheiro público.
- Como diz a Constituição no artigo 70, “**qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas**”.
- Esse dever garante a **transparência** e fortalece a **confiança da sociedade** nas instituições.
- Deixar de prestar contas, ou fazê-lo de forma irregular, configura **ato de improbidade administrativa**, conforme a Lei nº 8.429/1992.



- **Princípios da prestação de contas**
- A prestação de contas no setor público deve observar três princípios básicos:
- **Transparência:** as informações devem ser claras, acessíveis e disponíveis ao público, por meio de portais, relatórios e audiências.
- **Responsabilidade:** o gestor deve comprovar que agiu de forma legal, legítima e eficiente.
- **Controle:** as contas devem ser verificadas pelos órgãos competentes, como controladorias internas e Tribunais de Contas.
- Esses princípios refletem o conceito de *accountability*, termo que expressa a obrigação de **responder, justificar e corrigir** atos da administração pública.



- **Principais instrumentos de prestação de contas**
- O sistema brasileiro de gestão fiscal e orçamentária utiliza diversos instrumentos para assegurar que os gastos públicos sejam planejados, acompanhados e avaliados de forma transparente.
- **a) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**
- Previsto na **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**, deve ser publicado a **cada dois meses**.
- Apresenta a execução das receitas e despesas, permitindo acompanhar o equilíbrio das contas públicas.



- **b) Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**
- De publicação **quadrimestral**, demonstra o cumprimento dos limites constitucionais e legais de despesa com pessoal, dívida e operações de crédito.
- É um dos principais instrumentos de controle fiscal preventivo.
- **c) Balanço Geral do Exercício**
- Apresenta o conjunto completo das demonstrações contábeis do ente público ao final de cada exercício.
- Serve de base para o **parecer prévio do Tribunal de Contas** e para o julgamento das contas pelo Legislativo.



- **d) Prestação de Contas Anual**

- É o relatório formal apresentado pelos gestores (como prefeitos, secretários e presidentes de câmaras) contendo demonstrativos financeiros, orçamentários, contábeis e de resultados da gestão.
- Esse documento permite avaliar a **legalidade, legitimidade e economicidade** da aplicação dos recursos.

- **e) Relatórios de Programas e Metas**

- Apresentam o grau de cumprimento das metas previstas no **Plano Plurianual (PPA)**, na **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, permitindo o acompanhamento das políticas públicas.



- **O papel dos órgãos de controle**
- A **Controladoria Interna** de cada Poder é responsável por examinar, orientar e consolidar as informações antes do envio das contas ao **Tribunal de Contas**, que realiza o controle externo e emite parecer técnico.
- Por fim, cabe ao **Legislativo** o julgamento político das contas, representando a sociedade.
- Esse fluxo garante que o processo de prestação de contas seja **técnico, transparente e legítimo**, fortalecendo a governança e prevenindo irregularidades.



- A prestação de contas é o elo entre o gestor e o cidadão.
- Mais do que uma obrigação legal, é um **ato de responsabilidade ética e democrática**.
- Ela demonstra que o Estado atua com respeito ao dinheiro público, reforçando a confiança social e assegurando que as políticas públicas cumpram seu verdadeiro propósito: melhorar a vida da população.
- Cumprir e divulgar adequadamente as contas públicas é, portanto, **um dever constitucional e um compromisso moral com a transparência e a boa gestão**.



A TOMADA DE CONTAS COMO FERRAMENTA DE FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

- **Introdução**
- A **Tomada de Contas** é um dos instrumentos mais relevantes do sistema de controle da administração pública brasileira.
- Ela tem por finalidade **verificar a correta aplicação dos recursos públicos**, identificar eventuais irregularidades e promover a **responsabilização dos gestores** quando houver prejuízo ao erário.
- Mais do que um procedimento técnico, a Tomada de Contas é uma ferramenta essencial de **transparência e controle**, garantindo que o dinheiro público seja utilizado em conformidade com a lei e com os princípios da administração pública.



- **Conceito e finalidade**
- A **Tomada de Contas** é o processo pelo qual se examina e se comprova a legalidade, a legitimidade e a economicidade da gestão de recursos públicos.
- Seu objetivo é **apurar responsabilidades e assegurar o ressarcimento de danos** causados ao erário, caso sejam identificadas falhas, omissões ou irregularidades.
- Existem duas modalidades principais:
- **Tomada de Contas Ordinária:** ocorre de forma regular e rotineira, como parte do processo normal de prestação de contas dos gestores.
- **Tomada de Contas Especial (TCE):** instaurada **extraordinariamente**, quando há indício de irregularidade, omissão na prestação de contas ou prejuízo ao patrimônio público.
- Assim, enquanto a Tomada de Contas ordinária tem caráter preventivo, a especial tem caráter corretivo e sancionatório.



- **A Tomada de Contas Especial (TCE)**
- **A Tomada de Contas Especial** é o principal instrumento de apuração e responsabilização individual do gestor público.
- Ela deve ser instaurada quando:
 - houver omissão na prestação de contas;
 - não for comprovada a correta aplicação dos recursos;
 - ocorrer desfalque, desvio ou desaparecimento de bens e valores;
 - for verificado dano ao erário resultante de ato ilegal ou irregular.



- De acordo com as **Instruções Normativas dos Tribunais de Contas**, a TCE deve ser instaurada pela própria **entidade ou órgão de origem** (Prefeitura, Câmara, autarquia, etc.) assim que for constatada a irregularidade, sem necessidade de provocação externa.
- O processo envolve:
 - apuração interna dos fatos;
 - identificação dos responsáveis;
 - quantificação do dano;
 - notificação para defesa;
 - encaminhamento ao **Tribunal de Contas** para julgamento.
- O não encaminhamento da TCE dentro dos prazos fixados constitui falta grave, sujeitando o gestor a sanções.



- **A importância para a gestão pública**
- A Tomada de Contas não deve ser vista apenas como um mecanismo punitivo, mas também como um **instrumento pedagógico e preventivo**.
- Ela reforça a cultura da **responsabilidade na gestão pública**, estimulando o zelo e a observância das normas de finanças públicas.
- Além disso, serve como ferramenta de **governança e transparência**, pois:
 - fortalece o controle interno e o planejamento;
 - evita reincidência de erros administrativos;
 - permite a recuperação de recursos desviados ou mal aplicados;
 - aumenta a confiança da sociedade na integridade do setor público.
- Nos municípios, as **Controladorias Internas** desempenham papel central nesse processo, devendo monitorar constantemente a execução orçamentária e instaurar a TCE sempre que houver indícios de irregularidades.



- **Transparência e controle social**
- A transparência é princípio fundamental da Tomada de Contas.
- A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) determina que os relatórios e resultados das apurações sejam divulgados em portais oficiais, permitindo o **acompanhamento pela sociedade**.
- Esse controle social complementa o trabalho dos órgãos institucionais e fortalece a credibilidade da administração.
- Quando o cidadão acompanha, cobra e participa, o processo de controle torna-se mais legítimo e eficaz.



- A **Tomada de Contas** representa a aplicação prática do princípio republicano da responsabilidade.
- Ela assegura que todo gestor público responda por seus atos e que os recursos da coletividade sejam utilizados de forma correta, transparente e eficiente.
- Mais do que um instrumento de punição, é uma **ferramenta de integridade e aperfeiçoamento da gestão pública**, fundamental para prevenir irregularidades e garantir que o Estado cumpra sua função social.
- Transparência, responsabilidade e controle: esses são os pilares que tornam a Tomada de Contas um dos mais importantes mecanismos de fiscalização do setor público.



MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

- **Introdução**
- O poder público só é legítimo quando exercido com **responsabilidade**.
- Todo agente público, ao administrar recursos ou tomar decisões em nome do Estado, deve agir dentro dos limites legais e éticos. Quando viola esses limites — por ação ou omissão —, ele se torna **responsável pelos danos ou ilegalidades praticados**.
- Os **mecanismos de responsabilização** são, portanto, instrumentos jurídicos e institucionais que asseguram que o agente público responda por seus atos, prevenindo abusos e reforçando o princípio republicano da **prestação de contas (accountability)**.



- **Conceito e fundamentos**
- A **responsabilização** é o dever de responder pelos atos praticados no exercício da função pública.
- Ela decorre dos princípios da **legalidade, moralidade e eficiência** (art. 37 da Constituição Federal) e está diretamente vinculada à ideia de que o poder pertence ao povo — e quem o exerce deve fazê-lo com probidade e transparência.
- O agente público pode ser responsabilizado nas **esferas civil, penal e administrativa**, de forma independente e cumulativa, conforme a natureza da infração cometida.



- **Esferas de responsabilização**
- **a) Responsabilidade civil**
- Ocorre quando o agente causa **dano material ou moral ao erário ou a terceiros**.
- A Constituição (art. 37, §6º) prevê que o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes causem a terceiros, **cabendo direito de regresso contra o servidor responsável** quando houver dolo ou culpa.
- Exemplo: servidor que, por negligência, destrói um bem público ou causa prejuízo financeiro deve indenizar o Estado.



- **b) Responsabilidade penal**
- Surge quando o agente comete um **crime ou contravenção penal** relacionado ao exercício da função.
- Esses crimes estão previstos no **Código Penal** e em leis especiais, como:
- Lei nº 8.666/1993 (crimes em licitações);
- Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos);
- Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 14.230/2021 (improbidade administrativa);
- Lei nº 13.869/2019 (abuso de autoridade).
- As penas podem incluir multa, perda da função pública, inabilitação para o exercício de cargo e prisão.



- **c) Responsabilidade administrativa**
- Aplica-se quando o servidor **descumpre deveres funcionais** ou pratica atos incompatíveis com o cargo, ainda que não configurem crime.
- As sanções variam conforme o estatuto de cada ente, podendo incluir **advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de função.**
- A apuração ocorre em **processo administrativo disciplinar (PAD)**, assegurado o contraditório e a ampla defesa.



- **Improbidade administrativa**
- Um dos principais instrumentos de responsabilização é a **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei nº 8.429/1992, atualizada pela Lei nº 14.230/2021).
- Ela pune o agente que enriquece ilícitamente, causa prejuízo ao erário ou viola princípios da administração pública.
- As sanções possíveis incluem:
 - perda dos bens e valores acrescidos ilícitamente;
 - ressarcimento ao erário;
 - perda da função pública;
 - suspensão dos direitos políticos;
 - multa civil.
- A nova redação da lei tornou mais rigoroso o requisito de **comprovação de dolo (intenção)** para a condenação, diferenciando erros administrativos de condutas ímprobas.



- **Controle e instituições de responsabilização**
- A responsabilização dos agentes públicos é promovida por diversos **órgãos de controle institucional**:
- **Controladorias Internas:** apuram irregularidades administrativas;
- **Tribunais de Contas:** fiscalizam a aplicação dos recursos públicos e imputam débitos;
- **Ministério Público:** atua na defesa do patrimônio público e propõe ações civis e penais;
- **Poder Judiciário:** julga as ações de responsabilidade;
- **Câmaras Municipais:** podem processar politicamente prefeitos e agentes políticos locais.
- Esse sistema integrado garante o **controle recíproco e independente entre instituições**, fortalecendo a integridade da gestão pública.



- Os mecanismos de responsabilização são pilares da **ética e da legalidade administrativa**.
- Eles asseguram que o exercício do poder público seja acompanhado de deveres e consequências, garantindo que nenhum agente esteja acima da lei.
- Responsabilizar não é apenas punir — é **educar, prevenir e proteger o patrimônio público**.
- Quando há controle, transparência e responsabilização efetiva, o Estado se aproxima de sua verdadeira missão: **servir à sociedade com probidade, eficiência e justiça**.



PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: PPA, LDO E LOA COMO EIXOS DE GESTÃO FISCAL

- O planejamento é a espinha dorsal da gestão pública moderna.
- Nenhum governo democrático pode ser conduzido de forma improvisada, sob risco de comprometer o uso racional dos recursos públicos e o atendimento das demandas sociais.
- Na Administração Pública, planejar é **definir metas, organizar meios e controlar resultados**, orientando as ações estatais em consonância com o interesse público



- Esse dever é expresso no artigo 165 da **Constituição Federal de 1988**, que institui três leis orçamentárias fundamentais e interdependentes:
- “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 - I – o plano plurianual;
 - II – as diretrizes orçamentárias;
 - III – os orçamentos anuais.”
- Essas três leis — **PPA, LDO e LOA** — formam o **Sistema Orçamentário Brasileiro**, que é o principal eixo de **planejamento e gestão fiscal responsável**, em harmonia com a **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**.



- O artigo 1º, §1º da LRF reforça essa lógica ao estabelecer que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe “**ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.
- No contexto **municipal**, o planejamento orçamentário é ainda mais relevante, pois os entes locais enfrentam limitações financeiras e dependem de planejamento rigoroso para executar políticas públicas com eficiência.



- **O sistema orçamentário no Brasil: fundamentos e princípios**
- **A tríade orçamentária**
- As três leis orçamentárias possuem papéis complementares e articulados:

Instrumento	Horizonte Temporal	Função Principal
PPA – Plano Plurianual	4 anos	Define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo.
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	1 ano	Orienta a elaboração da LOA, estabelece prioridades e metas para o exercício seguinte.
LOA – Lei Orçamentária Anual	1 ano	Detalha as receitas e despesas, autorizando a execução financeira do governo.



- **Princípios constitucionais aplicáveis**
- O sistema orçamentário deve observar os **princípios da administração e das finanças públicas**, entre os quais se destacam:
- **Princípio da unidade:** o orçamento deve conter todas as receitas e despesas de um mesmo ente;
- **Princípio da universalidade:** todas as receitas e despesas devem constar na LOA, evitando orçamentos paralelos;
- **Princípio da anualidade:** a autorização orçamentária é válida por um exercício financeiro;
- **Princípio do equilíbrio:** as despesas não podem exceder as receitas previstas;
- **Princípio da transparência e publicidade:** todos os atos de planejamento devem ser acessíveis à sociedade;
- **Princípio da legalidade orçamentária:** nenhuma despesa pode ser executada sem autorização em lei;
- **Princípio da exclusividade (art. 165, §8º, CF):** a LOA só pode tratar de previsão de receita e fixação de despesa, salvo exceções expressas.
- Esses princípios não são meros enunciados técnicos; são **garantias constitucionais de boa governança** e de proteção ao interesse coletivo.



- **O Plano Plurianual (PPA): o planejamento de médio prazo**
- **Conceito e base legal**
- O **PPA** é o instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública para um período de quatro anos, conforme o **artigo 165, §1º da CF**.
- Nos municípios, o PPA é regulamentado por lei municipal específica, elaborada no primeiro ano de mandato do prefeito, com vigência do segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato seguinte — garantindo continuidade administrativa.
- Exemplo: se o prefeito toma posse em 2025, o PPA 2026–2029 deve ser elaborado em 2025 e executado de 2026 a 2029.
- O PPA consolida o **planejamento estratégico do governo municipal**, conectando metas de médio prazo às ações anuais previstas nas LDOs e LOAs subsequentes.



- **Estrutura e conteúdo do PPA**
- O PPA deve conter:
- **Diretrizes:** orientações gerais que norteiam as políticas públicas;
- **Objetivos:** resultados concretos a serem alcançados;
- **Metas:** valores quantificáveis que expressam o nível de cumprimento dos objetivos.
- Um modelo prático de dispositivo (artigo) de PPA:
- **Art. 1º** O Plano Plurianual do Município de Carmo de Minas para o período de 2026 a 2029 estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.
- **Art. 2º** Integram o presente PPA os Programas Municipais de Governo, estruturados por área temática, conforme Anexo I desta Lei, contendo a identificação do objetivo, indicadores, metas e órgãos responsáveis.



- **Programas e indicadores**

- Cada programa deve vincular-se a um objetivo estratégico e conter indicadores de desempenho.

- Exemplo:

Programa	Objetivo	Indicador	Meta 2026
Educação de Qualidade	Ampliar o acesso ao ensino infantil	Taxa de matrícula na educação infantil	95% das crianças de 4 a 5 anos matriculadas



- **Jurisprudência e casos concretos**
- **O Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas dos Estados têm reiterado que a ausência de vinculação entre o PPA e as peças orçamentárias anuais constitui irregularidade grave.**
- **Exemplo 1 – TCU Acórdão nº 1.993/2015 – Plenário:**
- O TCU determinou que a ausência de metas mensuráveis e indicadores adequados no PPA fere o princípio da eficiência e compromete o controle social, recomendando a reformulação da peça.
- **Exemplo 2 – TCE-MG, Processo nº 1032134:**
- O Tribunal mineiro apontou falha no PPA de determinado município que previa programas genéricos (“melhoria da educação”) sem definição de metas ou indicadores, determinando a adequação em 60 dias.



- **A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elo entre o planejamento e a execução**
- **Função e conteúdo**
- **A LDO é o instrumento de curto prazo que orienta a elaboração da LOA e executa o PPA.**
- Segundo o artigo 165, §2º da CF:
- “A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária.”
- No plano municipal, a LDO define as **prioridades do governo para o próximo exercício, os critérios de limitação de empenho, a política de pessoal, o equilíbrio fiscal e as metas fiscais.**

- **Estrutura da LDO**
- Os principais anexos exigidos pela **Lei de Responsabilidade Fiscal** são:
- **Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §1º da LRF):** demonstra o comportamento esperado das receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.
- **Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º da LRF):** identifica passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.
- Trecho exemplificativo de LDO municipal:
- **Art. 3º** Ficam estabelecidas como metas fiscais para o exercício de 2026:
 - I – Resultado primário: superávit de R\$ 1.200.000,00;
 - II – Dívida consolidada líquida: até 50% da Receita Corrente Líquida;
 - III – Despesa com pessoal: até 52% da Receita Corrente Líquida, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000.



- **Jurisprudência e práticas municipais**
- O **STF** já reconheceu que a LDO possui **força normativa e vinculante**, não se tratando de mera recomendação.
- **Precedente – STF, ADI 3.682/DF:**
- “A Lei de Diretrizes Orçamentárias é norma de natureza cogente, apta a vincular os atos de gestão orçamentária e financeira do Executivo.”
- Nos municípios, é comum a recomendação dos Tribunais de Contas para que as **LDOs conttenham critérios claros de limitação de despesas** em caso de queda de receita, sob pena de responsabilização do prefeito.
- **Exemplo – TCE-MG, Relatório de Fiscalização de Gestão Fiscal nº 1204/2021:**
- Apontou falha em LDO municipal por ausência de critérios para contingenciamento de despesas, o que violava o art. 9º da **LRF.**



- **Relação entre LDO e Câmara Municipal**
- A Câmara Municipal desempenha papel central na LDO:
- analisa e emenda o projeto, desde que preserve o equilíbrio fiscal;
- fiscaliza o cumprimento das metas estabelecidas;
- promove audiências públicas (art. 48, parágrafo único, LRF), garantindo transparência e participação social.
- Exemplo prático de emenda parlamentar:
- “Fica incluída entre as prioridades do Município para 2026 a ampliação do programa de capacitação de servidores públicos municipais, conforme meta prevista no PPA.”
- Essa emenda é legítima desde que compatível com as diretrizes do plano plurianual e não gere aumento de despesa sem previsão correspondente.



- **A Lei Orçamentária Anual (LOA): o instrumento de execução**
- **Natureza e composição**
- A **Lei Orçamentária Anual** materializa a execução financeira do planejamento.
- É nela que as previsões e metas do PPA e da LDO se transformam em **autorizações concretas de receita e despesa**.
- Conforme o artigo 165, §5º da CF, a LOA compreende três orçamentos:
- **Orçamento Fiscal:** receitas e despesas dos Poderes, órgãos e fundos.
- **Orçamento da Seguridade Social:** saúde, previdência e assistência.
- **Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Dependentes.**
- Nos municípios, normalmente integram-se o orçamento fiscal e o da seguridade social, conforme a estrutura administrativa local.

- **Estrutura básica da LOA**
- A LOA apresenta-se em forma de **quadros e demonstrativos**, distribuindo receitas e despesas segundo a **classificação por categoria econômica, fonte de recurso e função de governo.**
- Exemplo de estrutura:

Categoria Econômica	Função	Programa	Ação	Valor (R\$)
Despesa Corrente	Educação	Educação Básica	Manutenção de escolas municipais	2.500.000,00
Despesa de Capital	Saúde	Atenção Básica	Construção de unidade de saúde	1.800.000,00



- **Jurisprudência e casos concretos**
- **STF, RE 565.089/SE (Tema 42 da Repercussão Geral):**
- “A lei orçamentária tem natureza formal e não cria direito subjetivo à execução da despesa, mas vincula o gestor aos limites nela fixados, sob pena de responsabilidade.”
- Em âmbito estadual, o **TCE-MG** julgou o **Processo nº 1023841**, determinando que o município corrigisse sua LOA por incompatibilidade com a LDO, já que previa despesa de pessoal acima do limite de 54% da RCL — afronta direta à LRF.
- Em outro caso, o **TCE-SP (TC-000595.989/2018)** considerou irregular LOA que omitiu receitas provenientes de convênios estaduais, violando o princípio da universalidade.
- Esses precedentes evidenciam que a **coerência entre PPA, LDO e LOA** é requisito indispensável de legalidade e transparência.



- **A integração entre PPA, LDO e LOA**
- **A lógica sistêmica**
- O sistema orçamentário é uma engrenagem. O **PPA define as metas de governo**; a **LDO prioriza as ações para o ano seguinte**; e a **LOA concretiza as despesas e receitas** correspondentes.
- Sem essa harmonia, o planejamento perde sentido e o orçamento se transforma em peça meramente contábil.
- Essa integração é conhecida como **princípio da conformidade orçamentária**.
- O Tribunal de Contas da União (TCU) a define como o dever de o gestor assegurar “**coerência lógica e legal entre as três peças de planejamento**” (Acórdão TCU nº 2.844/2017).



- **Exemplo prático de vinculação**
- **Plano Plurianual (PPA 2026–2029):**
- Objetivo: “Reduzir o déficit habitacional em 15% até 2029.”
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2027:**
- Prioridade: “Ampliar investimentos em programas de habitação popular.”
- Meta: construção de 120 unidades habitacionais.
- **Lei Orçamentária Anual 2027:**
- Dotação: R\$ 3.600.000,00 para execução do Programa “Moradia Digna”.
- Essa sequência demonstra a **coerência sistêmica** entre as leis, garantindo rastreabilidade e controle social.



- **O controle e a fiscalização do ciclo orçamentário**
- O ciclo orçamentário não termina com a aprovação das leis.
- É fundamental o acompanhamento constante da **execução orçamentária**, tanto pelo controle interno quanto pelo **controle externo** exercido pelas **Câmaras Municipais e Tribunais de Contas**.
- O **artigo 48 da LRF** reforça que a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante:
 - ampla divulgação, inclusive eletrônica, dos planos, orçamentos e relatórios;
 - realização de audiências públicas durante as fases de elaboração e discussão das peças orçamentárias;
 - incentivo à participação popular.
- Assim, cada etapa do planejamento se torna também um **ato de controle democrático**, abrindo espaço para a participação cidadã e a fiscalização dos vereadores.



- **Exemplos de boas práticas municipais**
- Alguns municípios mineiros têm se destacado na implementação de modelos avançados de planejamento e gestão fiscal.
- Exemplos:
- **Belo Horizonte:** PPA estruturado por eixos temáticos (“Cidade Sustentável”, “Governança Inovadora”) com indicadores de desempenho mensuráveis;
- **Varjão de Minas:** LDO com anexos simplificados e metas fiscais transparentes, publicados em portal de dados abertos;
- **Janaúba:** LOA com sistema digital de acompanhamento de execução orçamentária, permitindo consulta pública de empenhos e pagamentos.
- Essas práticas reforçam a importância de **transparência ativa e tecnologia da informação** como aliadas da gestão fiscal.



- **Jurisprudência complementar e doutrina aplicada**
- Além dos precedentes já mencionados, vale destacar:
- **STF, ADI 4048/DF:** reconheceu a possibilidade de o Judiciário determinar ao Executivo o cumprimento de políticas públicas já previstas no orçamento, desde que respeitada a reserva do possível e a separação dos poderes.
- **STJ, RMS 37.351/GO:** firmou entendimento de que a execução orçamentária deve obedecer às prioridades definidas na LDO, sob pena de desvio de finalidade.
- **TCE-MG, Consulta nº 1.086/2019:** reafirmou que “toda despesa deve ter previsão na LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, sob pena de nulidade do ato administrativo correspondente”.
- Na doutrina, **José dos Santos Carvalho Filho** observa que o planejamento orçamentário é a expressão máxima do princípio da eficiência, pois “**permite ao Estado atuar de modo racional, previsível e transparente**”.
- Já **Alexandre de Moraes** ensina que a tríade PPA–LDO–LOA “**constitui o núcleo essencial da responsabilidade fiscal e do controle democrático do gasto público**”.



AS EMENDAS IMPOSITIVAS DOS VEREADORES: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIDADE NO ORÇAMENTO MUNICIPAL

- As **emendas impositivas** representam um avanço na participação do Poder Legislativo municipal no processo orçamentário.
- Por meio delas, os **vereadores podem indicar a destinação de parte das receitas orçamentárias** para atender demandas específicas da população, garantindo que o orçamento seja mais próximo das realidades locais.
- Essas emendas deixaram de ser meramente autorizativas e passaram a ter **caráter obrigatório de execução**, desde que observadas as condições legais e os limites fixados na Constituição Federal, na **Emenda Constitucional nº 86/2015**, e nas legislações orgânicas municipais.



- **Fundamentação constitucional e municipal**
- O artigo 166, §11, da Constituição Federal introduzido pela EC nº 86/2015, dispõe:
- “A execução da programação orçamentária decorrente de emendas individuais é obrigatória, nos limites estabelecidos na lei, ressalvados os impedimentos de ordem técnica.”
- Embora originalmente aplicável à União, esse modelo foi **replicado nos Estados e Municípios** por meio de **Emendas às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais**, em respeito ao **princípio da simetria constitucional** (STF, ADI 5595/DF).



- Assim, os **vereadores** também podem apresentar **emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA)**, desde que:
- sejam compatíveis com o PPA e a LDO;
- não aumentem a despesa total prevista;
- respeitem o limite percentual definido pela lei orgânica.



- **Percentuais e critérios**
- Em geral, os municípios têm adotado **limite de até 2,0% da Receita Corrente Líquida (RCL)** do exercício anterior para o conjunto das emendas impositivas — percentual inspirado no modelo federal (art. 166, §9º, CF).
- Desse total, **metade (1,0% da RCL)** deve obrigatoriamente ser destinada a **ações e serviços públicos de saúde**, conforme também determinã a Constituição Federal.
- Exemplo prático de cálculo:
- Receita Corrente Líquida de 2024: R\$ 100.000.000,00
- Limite total para emendas impositivas: R\$ 2.000.000,00 (2,0%)
- Destinação mínima à saúde: R\$ 1.000.000,00 (1,0%)
- Esse valor é dividido igualmente entre os vereadores, permitindo que cada parlamentar apresente suas indicações de forma individual ou coletiva.



- **Forma e execução das emendas**
- As emendas são apresentadas **durante a tramitação do projeto da LOA**, conforme o regimento interno da Câmara e as instruções da LDO.
- Elas devem indicar com precisão:
 - o programa e ação do PPA/LDO a que se vinculam;
 - a unidade orçamentária executora;
 - a finalidade da despesa;
 - o valor correspondente.
- Exemplo de emenda:
- **Emenda nº 05/2025 – Vereador João Silva**
- Suplementa o Programa “Esporte e Cidadania” (ação 2050) no valor de R\$ 100.000,00, destinando-se à reforma do ginásio poliesportivo do Bairro Novo Horizonte.



- A execução é **obrigatória**, salvo **impedimento de ordem técnica**, como falta de projeto básico, impedimento jurídico, ou ausência de previsão de convênio.
- Nesses casos, o Executivo deve **notificar formalmente a Câmara Municipal**, permitindo que o vereador **reindique a destinação** (art. 166, §14, CF).



- **Jurisprudência e posicionamentos dos Tribunais**
- A constitucionalidade das emendas impositivas municipais foi reconhecida pelo **Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **ADI 5.595/DF**, em 2019:
- “As emendas parlamentares impositivas são compatíveis com o princípio da separação dos poderes, desde que observem os limites legais e às metas fiscais.”
- O **Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG)**, em diversas deliberações, também tem reafirmado que a execução das emendas é **obrigatória dentro do exercício financeiro**, ressalvadas as hipóteses de impedimento técnico devidamente justificado (Consulta nº 1.086/2019).
- Já o **STJ**, no **RMS 37.351/GO**, destacou que o descumprimento injustificado das emendas impositivas caracteriza **ofensa ao princípio da legalidade orçamentária** e pode configurar ato de improbidade administrativa por omissão.



- **Modelo de dispositivo para Lei Orgânica Municipal**
- **Art. X** – As emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas no limite de 2,0% (um inteiro e dois décimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior.
- §1º Do total referido no caput, 50% (cinquenta por cento) serão destinados a ações e serviços públicos de saúde.
- §2º A execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais será obrigatória, nos limites fixados nesta Lei Orgânica, salvo impedimento de ordem técnica.
- §3º Identificado o impedimento, o Executivo comunicará ao Legislativo, no prazo de 30 dias, para que o autor da emenda indique nova destinação.



- As **emendas impositivas dos vereadores** fortalecem o papel fiscalizador e representativo do Legislativo municipal, democratizando o orçamento e aproximando o planejamento das demandas reais da população.
- Contudo, exigem **planejamento responsável, observância aos limites legais e compatibilidade com o PPA e a LDO.**
- Quando bem aplicadas, transformam-se em instrumento de **justiça fiscal e transparência**, garantindo que o orçamento municipal reflita as prioridades do povo.



GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS

- A **gestão das finanças públicas** é o conjunto de práticas e instrumentos utilizados pelo Estado para **arrecadar, administrar e aplicar recursos** de forma responsável, eficiente e transparente.
- No âmbito municipal, essa gestão é ainda mais desafiadora, pois os recursos são limitados e as demandas sociais crescem continuamente.
- O equilíbrio fiscal e o cumprimento das metas estabelecidas no **PPA, LDO e LOA** dependem de uma atuação coordenada entre **planejamento, execução e controle financeiro**.
- Assim, a boa gestão das finanças públicas é um dever constitucional e um instrumento essencial para garantir a continuidade dos serviços e a sustentabilidade das políticas públicas.



- **Fundamentos legais e constitucionais**
- O arcabouço jurídico da gestão financeira pública está baseado em três pilares:
- **Constituição Federal de 1988**, que fixa os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), e os dispositivos sobre orçamento público (arts. 165 a 169);
- **Lei nº 4.320/1964**, que estabelece normas gerais de direito financeiro e define as categorias de receitas e despesas;
- **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**, que introduz o conceito de **responsabilidade na gestão fiscal**, exigindo planejamento, transparência e controle do gasto público.
- O artigo 1º da LRF sintetiza o espírito da boa gestão:
- “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.”



- **Princípios da gestão fiscal responsável**
- A gestão das finanças públicas deve estar alicerçada em princípios fundamentais:
- **Planejamento:** todas as ações devem estar previstas no PPA, LDO e LOA;
- **Equilíbrio:** as despesas devem se adequar à capacidade de arrecadação;
- **Transparência:** divulgação de dados orçamentários e financeiros em portais públicos;
- **Controle:** acompanhamento interno e externo das receitas e despesas;
- **Eficiência:** utilização dos recursos com foco em resultados e impacto social.
- Esses princípios não apenas garantem a legalidade dos atos administrativos, mas asseguram a **eficácia das políticas públicas**.



- **Receitas públicas: origem e classificação**
- A **receita pública** é o ingresso de recursos nos cofres públicos, proveniente de tributos, transferências, convênios e outras fontes.
- A Lei nº 4.320/1964 classifica as receitas em:
- **Receitas Correntes:** provenientes de tributos (IPTU, ISS, ITBI), contribuições, transferências e rendimentos patrimoniais.
- **Receitas de Capital:** originadas de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital.
- Nos municípios, as **transferências constitucionais** — como o **FPM (Fundo de Participação dos Municípios)** e as **quotas do ICMS** — representam grande parte da arrecadação.
- Por isso, é essencial o fortalecimento da **arrecadação própria**, mediante atualização cadastral, modernização tributária e incentivo à adimplência dos contribuintes.



- **Despesas públicas: categorias e controle**
- A **despesa pública** é a aplicação dos recursos arrecadados.
- Divide-se em:
- **Despesas Correntes:** custeio da máquina pública (pessoal, encargos, manutenção e serviços).
- **Despesas de Capital:** investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.
- A boa gestão exige **análise permanente da composição das despesas**, evitando comprometimento excessivo com gasto de pessoal e custeio.
- A **Lei de Responsabilidade Fiscal**, em seus artigos 19 e 20, impõe limites rígidos:
- 54% da Receita Corrente Líquida para o Poder Executivo;
- 6% da RCL para o Poder Legislativo Municipal.
- Ultrapassar esses limites acarreta **sanções severas**, como proibição de transferências voluntárias, impedimento de contratações e enquadramento por improbidade administrativa.



- **Estratégias de alocação de recursos**
- A **alocação de recursos** consiste em decidir **onde e como investir o orçamento público** para alcançar o máximo impacto social.
- As estratégias mais eficazes incluem:
- **Gestão por resultados:** priorizar programas que entreguem benefícios mensuráveis à população.
- **Planejamento participativo:** incorporar sugestões de conselhos e audiências públicas.
- **Análise de custo-benefício:** comparar alternativas de investimento com base na relação entre custos e resultados.
- **Avaliação de desempenho:** monitorar indicadores definidos no PPA e ajustar ações conforme os resultados.
- **Uso de ferramentas digitais:** sistemas de BI (Business Intelligence) e painéis de controle permitem acompanhamento em tempo real da execução orçamentária.
- Exemplo prático: um município que identifica alto custo em transporte escolar pode renegociar contratos ou investir em frota própria, garantindo economia e melhoria do serviço.



- **O papel do controle interno e do Legislativo**
- A gestão eficiente das finanças públicas depende de **mecanismos de controle integrados**.
- O **controle interno** previne irregularidades e orienta o gestor; o **Legislativo** exerce o **controle político e fiscal**, analisando relatórios e julgando as contas anuais.
- Os principais instrumentos de acompanhamento são:
- **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** – bimestral;
- **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)** – quadrimestral;
- **Audiências públicas de metas fiscais** – obrigatórias a cada quadrimestre (art. 9º, §4º, LRF).
- Esses instrumentos permitem avaliar a sustentabilidade financeira e a efetividade das políticas municipais.



- **Boas práticas e jurisprudência**
- Os **Tribunais de Contas** vêm reforçando a importância de práticas preventivas e de transparência.
- O **TCE-MG**, na **Consulta nº 1.184/2020**, destacou que a “alocação de recursos deve priorizar o atendimento de metas do PPA e respeitar o equilíbrio fiscal, sob pena de responsabilização do gestor”.
- O **STF**, no **RE 565.089/SE (Tema 42)**, reafirmou que “a execução orçamentária deve observar os limites legais e as prioridades definidas em lei, sendo vedado o desvio de finalidade no uso de recursos públicos”.



- Gerir as finanças públicas é equilibrar técnica, responsabilidade e sensibilidade social.
- O gestor deve garantir **sustentabilidade fiscal**, mas sem perder de vista o **impacto humano e social** do orçamento.
- Planejar, controlar e avaliar são ações contínuas e interligadas.
- A administração municipal eficiente é aquela que **gasta menos, realiza mais e presta contas melhor** — transformando recursos limitados em resultados concretos para o cidadão.



PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS PARA DESPESAS COM PESSOAL

- **Introdução**
- As **despesas com pessoal** representam a maior parte dos gastos correntes da maioria dos municípios brasileiros. Por isso, sua gestão exige rigor, transparência e planejamento.
- O excesso de gastos com servidores pode comprometer o equilíbrio fiscal, inviabilizar investimentos e até gerar **ilegalidade orçamentária**.
- Para evitar isso, a **Constituição Federal** e a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000)** estabeleceram **limites e critérios obrigatórios** que vinculam todos os entes da Federação.
- Essas regras têm como objetivo assegurar a **responsabilidade fiscal** e a **sustentabilidade financeira** da administração pública.



- **Conceito e abrangência da despesa com pessoal**
- De acordo com o **artigo 18 da LRF**, entende-se por despesa total com pessoal:
- “O somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, incluídos quaisquer espécies remuneratórias, fixas e variáveis, subsídios, proventos, pensões, encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”
- Assim, o cálculo inclui:
 - salários e vencimentos;
 - gratificações, adicionais e horas extras;
 - encargos patronais (INSS ou RPPS);
 - aposentadorias e pensões;
 - subsídios de prefeitos, vereadores e secretários.
- Não se incluem, contudo, **indenizações trabalhistas** (como férias não gozadas) e **despesas com estagiários e terceirizados**, que não possuem vínculo direto com o ente público.



- **Limites constitucionais e legais**
- O **artigo 169 da Constituição Federal**, regulamentado pelos artigos 19 e 20 da LRF, impõe **limites máximos** para as despesas com pessoal, calculadas sobre a **Receita Corrente Líquida (RCL)** do ente público.
- **Limite total**
- O gasto total com pessoal não pode ultrapassar **60% da RCL**.
- Esse percentual é distribuído entre os Poderes da seguinte forma:



- A soma desses limites forma o teto de 60%.
- Exemplo: Se o município tem RCL de R\$ 100 milhões, o gasto total com pessoal não pode ultrapassar R\$ 60 milhões — sendo R\$ 54 milhões para o Executivo e R\$ 6 milhões para o Legislativo.



- **Limites prudenciais e medidas corretivas**
- A LRF também estabelece **limites de alerta e prudenciais**, para prevenir o descumprimento dos tetos máximos.
- **Limite de alerta:** 90% do limite total (art. 59, §1º, II).
- **Limite prudencial:** 95% do limite total (art. 22, parágrafo único).
- Ao ultrapassar o **limite prudencial**, o gestor fica **proibido de:**
 - conceder aumentos ou reajustes salariais;
 - criar cargos ou funções;
 - alterar estrutura de carreira;
 - contratar pessoal, exceto para reposição de vacâncias essenciais;
 - realizar novas despesas obrigatórias de caráter continuado.



- Se o limite **máximo de 60%** for excedido, o ente deverá **reduzir o excedente em até dois quadrimestres** (oito meses), adotando medidas como:
- redução de cargos em comissão e funções gratificadas;
- exoneração de servidores não estáveis;
- e, em último caso, demissão de servidores estáveis (art. 169, §4º, CF).



- **Responsabilidade e sanções**
- O descumprimento dos limites configura **infração administrativa e crime de responsabilidade fiscal**, conforme o **artigo 23 da LRF** e a **Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000)**.
- O gestor que não adotar medidas corretivas poderá:
- ter suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas;
- ser multado em até 30% dos vencimentos anuais;
- ficar inelegível por oito anos (Lei Complementar nº 64/1990);
- responder por **improbidade administrativa** (art. 11 da Lei nº 8.429/1992).



- **Jurisprudência:**
- O **STF**, no **RE 848.826/DF** (Tema 835 da **Repercussão Geral**), fixou entendimento de que “a **superação dos limites de despesa com pessoal** impõe ao gestor o dever de adotar medidas de redução, sob pena de **responsabilização pessoal**”.
- O **TCE-MG**, no **Processo nº 1040951**, considerou irregular a nomeação de servidores temporários em município que já ultrapassava o limite prudencial, determinando a **exoneração imediata** e aplicação de multa.



- **Estratégias de gestão e prevenção**
- Manter as despesas com pessoal dentro dos parâmetros legais exige **gestão preventiva e planejamento de longo prazo**.
- Algumas medidas eficazes incluem:
- **Planejamento de folha de pagamento** no PPA e LDO, prevendo reajustes e aposentadorias;
- **Controle rigoroso de horas extras** e gratificações;
- **Substituição gradual de cargos comissionados por efetivos concursados**;
- **Gestão previdenciária eficiente**, evitando déficits no RPPS;
- **Capacitação dos gestores financeiros e controladores internos**;
- **Acompanhamento bimestral** dos índices de gasto com pessoal, com relatórios internos e alertas prévios.
- A **controladoria interna** tem papel estratégico: deve produzir relatórios de acompanhamento e alertar o prefeito e o presidente da Câmara sobre a aproximação dos limites, evitando irregularidades futuras.



- O respeito aos **parâmetros constitucionais para despesas com pessoal** é requisito fundamental para a **responsabilidade fiscal e a governança pública**.
- Manter os índices dentro dos limites legais não é apenas uma exigência técnica, mas um **ato de respeito ao cidadão contribuinte**, que depende de uma gestão equilibrada e sustentável.
- Gestores e vereadores têm o dever de acompanhar continuamente esses indicadores, garantindo que cada gasto com pessoal represente **investimento em qualidade do serviço público**, e não risco de colapso financeiro do município.
- Somente com planejamento, transparência e disciplina fiscal é possível manter a **máquina pública eficiente e saudável**.



CONCLUSÃO GERAL DO CURSO

- Ao longo deste curso, percorremos as bases estruturais, históricas e operacionais que sustentam a **Administração Pública moderna**.
- Do nascimento do Estado contemporâneo à complexa engrenagem da gestão fiscal, o objetivo foi oferecer uma visão clara, sistêmica e aplicada sobre o funcionamento das instituições públicas e o papel dos agentes que as compõem — especialmente no âmbito **municipal**, onde a ação do poder público é mais próxima do cidadão e onde as decisões têm impacto direto na vida da comunidade.
- Compreendemos que **a boa administração não é fruto do acaso, mas do planejamento, da legalidade e da responsabilidade**.
- O Estado existe para servir à sociedade, e não o contrário. Por isso, a Constituição Federal e as normas complementares estabeleceram um verdadeiro **regime jurídico de deveres e controles**, que exige de cada gestor **conduta ética, técnica e transparente**.



- Os tópicos abordados — desde a **formação histórica do Estado**, a **divisão dos poderes**, o **planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA)**, até o **controle interno e externo**, as **emendas impositivas**, a **responsabilidade dos agentes públicos** e a **gestão fiscal equilibrada** — demonstram que a Administração Pública é um sistema interdependente.
- Quando uma dessas partes falha, todo o conjunto sofre.
- Nesse contexto, o **planejamento governamental** e a **gestão das finanças públicas** assumem papel central: garantem previsibilidade, sustentabilidade e eficiência ao uso dos recursos públicos.
- Não há política pública justa sem base fiscal sólida, nem democracia estável sem transparência e controle.



- Mais do que transmitir normas e conceitos, este curso buscou **formar uma mentalidade de gestão pública ética, estratégica e orientada a resultados.**
- Gestores e vereadores são chamados a exercer uma liderança técnica e moral, pautada na legalidade, mas também na **consciência de que cada decisão administrativa afeta diretamente a coletividade.**
- A verdadeira eficiência administrativa nasce do equilíbrio entre **rigor técnico e sensibilidade social.**



- Ao encerrar este estudo, fica a mensagem de que a **função pública é um compromisso permanente com a República**, e que o servidor público é o guardião da confiança social.
- Cumprir a lei é o mínimo esperado; o essencial é **transformar a lei em instrumento de justiça, desenvolvimento e dignidade humana**.
- A Administração Pública, como bem ensina a doutrina clássica, não é apenas um conjunto de regras — é a **expressão do Estado em ação**, e deve agir sempre com base no interesse público, sob controle, transparência e eficiência.



“A Administração existe para servir à coletividade, e não para dela servir-se. Seu dever é agir com moralidade, eficiência e lealdade ao interesse público.” — **Hely Lopes Meirelles**, *Direito Administrativo Brasileiro*.



REFERÊNCIAS

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 49. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *Orçamento Público*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.



GRATIDÃO!

