

Módulo 2

Gestão Pública e
Sistemas de Controle

Índice

1. Introdução à Gestão Pública

1.1 Conceitos Iniciais.....	01
1.2 Características do gestor público.....	02

2. Aspectos jurídicos da gestão pública

2.1. A Constituição da República de 1988.....	03
2.2. A legislação administrativa.....	06

3. O gestor como executor do orçamento e de políticas públicas

3.1. Princípios orçamentários.....	08
3.2. O gestor público e o orçamento.....	10
3.3. Alterações e proposições constitucionais recentes sobre orçamento: Emendas Constitucionais 100 e 102 de 2019 e as PECs 186, 187 e 188 (Senado Federal).....	11
3.4. Políticas Públicas.....	12

4. O papel dos legisladores na Gestão Pública.....

15

5. A gestão na prática

5.1. Licitações e Contratos.....	17
5.2. Gestão de pessoas.....	18
5.3. Prestação de serviços públicos.....	20
5.4. Inovação tecnológica na Administração Pública.....	21

6. Transparência e prestação de contas à sociedade.....

23

7. Controle da Administração Pública

7.1. Sistema de controles internos.....	25
7.2. O controle externo.....	28

8. Lei de Responsabilidade Fiscal

8.1. Despesa obrigatória de caráter continuado.....	29
8.2. Despesa com pessoal.....	30
8.3. Disposições especiais relativas ao término de mandato do gestor.....	31

Introdução à Gestão Pública

1.1 Conceitos Iniciais

Gestão e administração são palavras que podem ser utilizadas no mesmo contexto: ambas se referem ao ato de cuidar ou dirigir algo. No Brasil, utilizamos a expressão Administração Pública com maior frequência para nos referirmos à estrutura administrativa do Estado, de modo geral, ou à figura abstrata do corpo administrativo do Estado. Por isso reservamos a expressão gestão pública para ser utilizada quando se remete à tutela ou gestão da coisa pública.

O conceito de gestão pública – assim como sua diferença em relação à Administração Pública – é exposto com precisão na obra *Introdução à Gestão Pública*¹, de Clézio Saldanha dos Santos, segundo a qual:

Gestão pública refere-se às funções da gerência pública nos negócios do governo; mandato de administração (FERREIRA, 1999). De acordo com o último conceito, a gestão associa-se a um determinado período de mandato, portanto, em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, delimitada no tempo e no espaço.

Portanto, gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço.

A gestão pública é a mesma atividade administrativa vinculada à lei ou à norma técnica e à política, realizando funções administrativas em determinado período de tempo.

No Direito Administrativo, fala-se em sentido subjetivo, formal ou orgânico da Administração Pública, que seria o conjunto de entidades ou órgãos que praticam atividade administrativa. O sentido objetivo, material ou funcional diz respeito à própria atividade administrativa (que soma as funções políticas e executivas).

Todos podem exercer algum tipo de atividade de gestão (gestão doméstica, por exemplo), e o gestor público é aquele que assume a responsabilidade pela prática de atos que resultam na tomada de uma decisão sobre recursos e objetivos públicos, que só podem ser exercidos por aqueles que preencham requisitos previstos em lei – por meio de diplomação ou nomeação. Todos que participam do processo que resulta em tomada de decisão que afeta a forma como os recursos públicos serão utilizados podem

¹ Santos, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2015. p 47.

ser considerados gestores, independente do nível hierárquico.

Todavia, o grau de responsabilidade do gestor vai depender do peso que tiver o seu papel no processo decisório. Por isso, é comum que os responsáveis pelas decisões finais sejam membros da Alta Administração, como chefes dos Poderes do Estado, ministros de Estado, secretariado de estados e municípios e secretários executivos, dentre outros que, na estrutura do órgão que ocupam, são responsáveis pela definição da forma como a gestão do respectivo órgão será conduzida.

Existem várias formas de gerir a coisa pública, a depender do conjunto normativo que regula a atividade do gestor e da ideologia do grupo político que está no poder (estando esta última limitada à primeira, razão pela qual a alternância no Poder geralmente resulta em intenção atividade normativa). Ou seja, trata-se de um processo contínuo de negociação e visa o atendimento de interesses públicos que, em essência, não correspondem aos interesses do gestor público em si.

1.2 Características do gestor público

Conforme o observado, não se trata de atividade simples: ser gestor público na atualidade exige dedicação, disponibilidade, abnegação, resiliência e senso de missão, razão pela qual se considera que a gestão é um munus publico. Aquele que se propõe a assumir uma posição de gestão pública deverá buscar o aprimoramento de algumas habilidades gerenciais essenciais. O gestor precisa ser hábil: (i) no estabelecimento e manutenção de relacionamento com seus colegas e subordinados, de modo a construir pontes para a realização de interesses recíprocos em benefício da Administração; (ii) para liderar por meio da orientação, treinamento, motivação e, por vezes, pelo uso da autoridade; (iii) na resolução de conflitos dentro da sua própria equipe, que serão constantes; (iv) em se comunicar adequadamente, expressando de modo eficaz suas ideias; (v) em decidir em condições de incerteza, considerando eventuais ambiguidades das informações que lhe serão submetidas.

Embora tenha, em regra, uma equipe de assessoramento em diversas áreas (jurídica, orçamentária, e diversas áreas de conhecimento), é importante que o gestor também busque conhecer um pouco de todos os assuntos sobre os quais terá que decidir ao longo do período em que estiver à frente da gestão, principalmente quanto ao aspecto normativo dos atos que irá praticar, de modo a evitar o enfrentamento de questionamentos pela prática de atos simples.

Outra característica importante do gestor é a resiliência, pois deverá estar preparado para ser constantemente questionado e pronto para prestar os devidos esclarecimentos a respeito de seus atos. A sociedade brasileira está bastante madura no quanto ao controle sobre os atos dos gestores públicos, e é dever destes prestar contas das ações que praticam.

Aspectos jurídicos da gestão pública

A Constituição da República e o regime jurídico da Administração Pública

2.1. A Constituição da República de 1988

A Constituição da República de 1988 é o principal guia de qualquer gestor público. Ao mesmo tempo em que dita normas limitadoras da Administração Pública e que devem ser obrigatoriamente observadas, ela também impõe obrigações ao gestor público, que deverá se esforçar em colocar a máquina administrativa funcionando adequadamente para cumpri-las. Portanto, o gestor deve ter a habilidade de fazer a máquina funcionar, mas com restrições à sua liberdade para decidir.

O conjunto de normas – constitucionais e infraconstitucionais – que disciplinam a atuação da Administração Pública e, conseqüentemente, dos gestores públicos, é chamado de regime jurídico da Administração Pública.

De início, temos o art. 5º da Constituição, referência internacional e nosso equivalente à Carta de Direitos (Bill of Rights) existente no Constitucionalismo Norte-Americano. Embora não trate diretamente da Administração Pública, o art. 5º contém uma série de direitos e garantias individuais e coletivos que limitam a atuação da Administração e, conseqüentemente, do gestor público. Sem a pretensão de esgotar todas as ordens do art. 5º, é este dispositivo que impede a Administração Pública de, por exemplo:

- a) obrigar o cidadão a fazer ou deixar de fazer algo sem previsão legal expressa nesse sentido (inc. II);
- b) coibir o cidadão de se manifestar publicamente contra a Administração ou seus gestores (inc. IV);
- c) impedir manifestações públicas de fé diversa daquela que o gestor professa, salvo dentro dos limites legais previamente estabelecidos (inc. VI);
- d) entrar no domicílio do cidadão sem consentimento do morador ou determinação judicial (inc. XI);
- e) obstar o livre exercício profissional fora das hipóteses legais (inc. XIII);
- f) obstar o exercício do direito de petição ou se negar a emitir certidões (inc. XXXIV).

O art. 37 da Constituição é a principal referência para o gestor público quanto à modelagem do regime jurídico administrativo. Eis o caput deste dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os princípios constitucionais da Administração Pública são considerados os guias principais para a atuação do gestor público. Embora não se tenha uma padronização conceitual sobre cada um dos princípios e a existência de diversas interpretações, é certo que, se o gestor público praticar seus atos tendo em mente esses cinco princípios, cumprirá sua missão com razoável segurança.

O **princípio da legalidade** é o que impõe limites de conformidade dos atos da Administração Pública. Em regra, é traduzido como a vedação a práticas não estejam previstas em lei. Essa premissa é ainda considerada como ponto de partida para a interpretação do princípio da legalidade, porém, a característica dinâmica da sociedade moderna muitas vezes não permite a existência prévia de lei específica que oriente o gestor, o que exigirá atuação baseada em outras normas de referência, com fundamentação mais detalhada. O que o gestor deve levar em consideração é que sempre que seus atos estiverem em conformidade com termos expressos da lei, haverá maior garantia quanto à legalidade do ato. Todavia, práticas que não estejam expressas na lei (embora se possa extrair e fundamentar a autorização legal para fazê-lo) abrem espaço para a responsabilização.

O **princípio da impessoalidade** é o que garante que o gestor público não atuará em benefício apenas dos seus interesses pessoais. Deverá sempre haver interesse público na prática administrativa, sem tratamento diferenciado de cidadãos que estiverem na mesma situação jurídica. Os atos administrativos não são atribuídos ao agente público, mas à própria Administração Pública.

O **princípio da moralidade** está ligado ao padrão de conduta do gestor. Atualmente, está diretamente relacionado à integridade, ou seja, à conduta voltada para o atendimento da finalidade da Administração Pública, que é a promoção do bem público. O gestor deverá pautar o seu trabalho pelo propósito único de alcançar os objetivos esperados pela sociedade e pela legislação, de forma transparente, responsável e fundamentada. Todos os atos administrativos são passíveis de serem questionados, porém, se o gestor buscou fundamentar seus atos juridicamente, de forma transparente e assumindo a responsabilidade pela sua prática, a moralidade estará sendo observada.

O **princípio da publicidade** pressupõe a completa abertura dos fundamentos que lastrearam o ato administrativo para fins de esclarecimento à população e controle social. Diz respeito a uma habilidade que tem sido cada vez mais exigida dos gestores públicos: a comunicação de forma adequada com a população. A publicidade também condiciona que os atos administrativos possam começar a ter efeitos. Algumas exceções, fundadas no interesse público, são admitidas. Os atos podem ser mantidos em sigilo quando estiverem relacionados com segurança pública, segurança do Estado ou para resguardar informação protegida pelo direito à intimidade. O gestor deverá estar atento às regras estabelecidas pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – a Lei de Acesso à Informação –, pois qualquer exceção à publicidade deverá estar lastreada nos seus dispositivos.

O **princípio da eficiência** foi introduzido na reforma administrativa realizada em 1998 e está diretamente ligado à capacidade de a Administração entregar resultados à sociedade. Eficiência não se mede pela realização uma ou outra ação pelo gestor público; é o conjunto dos resultados entregues à população relação com a quantidade de recursos públicos recebidos que servirão de medida para a demonstração do quanto o gestor foi ou não mais eficiente. Para o cumprimento efetivo desse princípio,

é necessário que a Administração se conheça – é importante saber exatamente quais os são seus objetivos o que a sociedade espera que o órgão lhe entregue.

Tais princípios dão norte constitucional à Administração Pública, todavia, não são os únicos.

O mesmo art. 37 da Constituição contém enunciados normativos que disciplinam vários aspectos da Administração Pública em âmbito nacional, sendo os mais relevantes:

- a) a forma de acesso aos cargos, empregos e funções públicas (incs. I, II, III, IV, V, VIII, IX);
- b) o direito associativo dos servidores públicos (incs. VI e VII);
- c) a disciplina remuneratória dos servidores públicos (incs. X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII);
- d) o regime de aquisição de bens e contratação de obras e serviços pela Administração Pública (inc. XXI);
- e) a participação dos usuários na Administração Pública (§ 3º);
- f) a proteção da Administração Pública contra a prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa (§§ 4º e 5º);
- g) a responsabilização da Administração Pública perante o cidadão (§ 6º).

Os arts. 39, 40 e 41 da Constituição são integralmente destinados ao regime de contratação, gestão e previdência dos servidores públicos, sendo de conhecimento obrigatório pelo gestor público, principalmente aqueles que lidam no dia-a-dia com recursos humanos.

Além dos dispositivos acima mencionados, merecem destaque os dispositivos constitucionais que regem o controle e o orçamento da Administração Pública. Esses dispositivos serão tratados em maior detalhe adiante, cabendo neste momento apenas algumas considerações iniciais uma vez que também compõem o chamado regime jurídico da Administração Pública.

O art. 70 da Constituição traça a principal premissa sobre o controle da Administração Pública ao dispor que

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Embora o art. 70 faça referência apenas ao Congresso Nacional, o art. 75 enuncia que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Por fim, deve-se salientar que o objetivo é apenas apontar as principais disposições constitucionais às quais o gestor público deverá se atentar: temos a extensa disciplina constitucional das Finanças Públicas (Direito Financeiro: receita, despesa e orçamento público) contida nos arts. 163 e seguintes da Constituição da República.

2.2. A legislação administrativa

A legislação infraconstitucional traz vários princípios que deverão ser observados pelo gestor público. No âmbito da União, por exemplo, podemos citar a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dentre outras. Cada Unidade da Federação (UF) pode estabelecer legislação própria tratando de princípios da Administração Pública local e, em regra, as normas da União são utilizadas como referência – quando não são de observância obrigatória. A seguir, algumas normas importantes para conhecimento dos gestores públicos federais, estaduais ou municipais:

- a) **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990** – regime jurídico de servidores públicos da União. Tem sido utilizada como referência para diversos estados e municípios, embora todos devam ter seu próprio normativo de regime jurídico para servidores públicos, pois a Lei nº 8.112/1990 não é de aplicação automática e obrigatória a estados e municípios. Como se observa, é uma lei antiga e não é recomendável que seja simplesmente replicada, mas é necessário avaliar a aplicação de vários pontos dessa norma nos âmbitos estaduais e municipais, além da própria atualidade de alguns preceitos normativos nela existentes, pois 30 anos – tempo de vigência da lei – foi tempo suficiente para transformações profundas na Administração Pública;
- b) **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993** – institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Embora exista debate no Direito Administrativo quanto à aplicação automática e obrigatória desta lei aos estados e municípios, é mais seguro ao gestor público estadual e municipal observar o regramento geral estabelecido por ela para as licitações e contratos, ainda que exista previsão normativa local disciplinando aspectos específicos (como as hipóteses de dispensa ou os limites monetários definidores das modalidades de licitação). Este normativo perdeu o status de exclusividade na normatização das compras estatais com a superveniência do pregão como modalidade licitatória, conforme a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (regulamentada pelo Decreto 10.024/2019 e pelo Decreto 7.174/2010). Atualmente, parte significativa das contratações públicas são feitas por meio da modalidade pregão. Há ainda a importante e moderna Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, conhecida como Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica e que introduziu um formato diferente de contratação denominada encomenda tecnológica (art. 20 da referida lei e art. 27 e seguintes do Decreto 9.283/2018, que a regulamenta);
- c) **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999** – regula o processo administrativo na Administração Pública federal. Este normativo estabelece princípios e parâmetros importantes a serem observados nos processos administrativos, com o objetivo de dar critérios objetivos a serem observados pela Administração Pública federal ao lidar com pedidos

- formulados diretamente pelo cidadão ou por pessoas jurídicas a respeito do exercício de seus direitos. De aplicabilidade restrita à União, seu conteúdo também serve de parâmetro para diversos entes federativos;
- d) **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI)** – regula o acesso à informação pública. De aplicação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a LAI trouxe instrumentos legais para que o cidadão tenha acesso irrestrito às informações que estão sob o controle da Administração Pública, tornando excepcional o sigilo (que deverá ser sempre fundamentado). Trata-se de lei moderna sobre a qual o gestor deverá tomar conhecimento e buscar o seu pleno atendimento. Pela experiência desde a vigência da lei, constitui boa prática a chamada transparência ativa (representada pelo art. 8º da LAI, mas não se restringindo a divulgar apenas os dados mencionados pelo referido dispositivo), ou seja, tornar disponível ao cidadão as informações que, em regra, são mais requisitadas e cuja divulgação protege o gestor de ser acusado de atuar de forma a esconder atos e processos administrativos. A LAI está regulamentada pelo Decreto 7.724/2012.
- e) **Legislação fiscal** – existem várias leis que disciplinam as finanças do Estado, dentre as quais podemos citar a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e as leis orçamentárias que são editadas anualmente com fundamento no art. 165, caput, da Constituição da República.
- f) **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017** – dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços da Administração Pública, sendo aplicada à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Estabelece diretrizes que serão observadas pela Administração Pública na prestação de serviços.

Como pode ser observado, o regime jurídico-administrativo regula todos os aspectos da Administração Pública: regime de contratação de servidores públicos; regime de aquisição de bens e contratação de serviços; orçamento público; planejamento; controle; dívida pública; dentre outros.

O gestor como executor do orçamento e de políticas públicas

3.1. Princípios orçamentários

O gestor público tem como incumbência alcançar os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas e, para isso, executar o orçamento definido pelo Poder Legislativo, o que exige planejamento e liderança sobre uma estrutura naturalmente burocrática.

A necessidade de se ter um orçamento público aprovado por lei visa fazer com que os governos e, por consequência, os gestores públicos sejam responsáveis pelo controle de recursos financeiros do Estado. Este, por sua vez, obtém seus recursos principalmente por meio de: tributos, rendimentos decorrentes de seu patrimônio, distribuição de lucros das suas empresas estatais, distribuição de tributos recolhidos por outros entes federativos e distribuição de recursos existentes em fundos (constitucionais ou não), entre outras formas. No entanto, a maior parte da sua receita vem da tributação, diretamente do bolso do contribuinte.

Tributar não é uma atividade banal. A existência do Estado Moderno está intimamente relacionada à luta dos povos contra a tributação excessiva e sem critérios das antigas monarquias absolutistas. Ao longo do tempo (ao menos desde o ano 1215, com a promulgação da Magna Charta Libertatum, na Inglaterra), foram inseridas novas garantias à população de que somente haverá tributação mediante previsão legal e de que o produto da arrecadação deverá ser utilizado de forma racional pelos gestores.

A Constituição da República estabelece regras específicas para a elaboração dos orçamentos públicos, bem como a Lei nº 4.320/1964 e a LC nº 101/2000, somadas às chamadas leis orçamentárias² (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual). É o gestor maior de cada uma das UF (chefes do Poder Executivo) quem encaminha ao Poder Legislativo as propostas orçamentárias, informando aos legisladores qual é a expectativa de receita para o exercício subsequente e de que forma ele se propõe sua utilização. A proposta de orçamento deve observar alguns princípios, sendo os principais:

- a) **Princípio da unidade:** deve haver apenas um orçamento, evitando orçamentos paralelos. No caso da União, a Carta Magna prevê que a lei deve tratar de 3 peças orçamentárias: o fiscal, o da seguridade social e o de investimentos em empresas estatais da qual a União detenha a maioria do capital social votante. Não se tratam de três orçamentos; na verdade, o que se tem é uma divisão do orçamento em três grandes tópicos, mas a uniformidade orçamentária está na harmonia que deve estar presente

² Importante salientar que estão em andamento no Congresso Nacional propostas de emenda constitucional que alteram, significativamente, a forma como as leis orçamentárias passarão a ser tratadas.

- entre esses três tópicos;
- b) **Princípio da universalidade:** o orçamento deve ser elaborado considerando toda a receita e toda a despesa do ente federativo. A doutrina considera como exceção a esse princípio a possibilidade das receitas e despesas extraorçamentárias. Pode ser encontrado nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964;
 - c) **Princípio do orçamento bruto:** contido no art. 6º da Lei nº 4.320/1964, tem como objetivo impedir a inclusão de valores líquidos, omitindo, por exemplo, os valores reais previstos de arrecadação ou já descontando eventuais repasses;
 - d) **Princípio da periodicidade:** o orçamento deve ser preparado dentro de um determinado intervalo de tempo. Esse princípio é complementado pelo próximo;
 - e) **Princípio da anualidade:** no Brasil, o exercício financeiro é fixado no período compreendido entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, correspondente ao ano civil. É o que aduz o art. 35 da Lei nº 4.320/1964;
 - f) **Princípio da não vinculação:** também conhecido como princípio da não afetação, estabelece que as receitas orçamentárias derivadas de impostos não devem estar previamente vinculadas a determinada despesa. Está previsto no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. Importante observar que a própria Constituição acabou por estabelecer diversas hipóteses de vinculação, excetuando o princípio em comento (situação que está sendo objetivo de discussão para eventual alteração por meio de emenda constitucional);
 - g) **Princípio da especificação:** segundo esse princípio, cada despesa e cada receita deverá estar discriminada, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. Essa identificação detalhada tem por objetivo permitir que a sociedade entenda o que está sendo programado pelo gestor;
 - h) **Princípio da exclusividade:** veda a inclusão de temas estranhos à previsão de receita e fixação de despesa na lei orçamentária (art. 165, § 8º, da Constituição);
 - i) **Princípio do equilíbrio:** os orçamentos devem buscar o equilíbrio entre receita e despesa, de modo a evitar o endividamento público, estando representado pelo art. 167, inc. III, da Constituição. É nesse princípio que se fundamenta a chamada Regra de Ouro (tão falada nos dias atuais), que tem como objetivo impedir a realização de operações de crédito para financiar despesas correntes;
 - j) **Princípio da reserva legal:** exige que o orçamento seja objeto de uma lei, submetida ao devido processo legislativo;

- k) **Princípio da legalidade:** segundo Edson Ronaldo Nascimento,³ “o sistema orçamentário deverá estar em sintonia com o planejamento e a programação do poder público, garantindo que todos os atos relacionados aos interesses da sociedade devem passar pelo exame e pela aprovação do parlamento”.

3.2. O gestor público e o orçamento

O orçamento público é instrumento de controle do parlamento sobre o Poder Executivo. O gestor precisa de recursos orçamentários para manter a máquina pública em funcionamento e para executar as políticas públicas. No entanto, ele precisa submeter sua proposta sobre quais políticas devem ser priorizadas e quais serviços administrativos serão mantidos com o uso das receitas públicas ao Poder Legislativo, cabendo aos parlamentares acolher a proposta do Poder Executivo ou fazer ajustes, caso julguem necessário.

Uma vez aprovado o orçamento pelo Poder Legislativo, cabe aos gestores seguir o que tiver sido aprovado, envidando esforços para que os recursos orçamentários sejam utilizados com o máximo de eficiência possível na direção definida pelos parlamentares.

No entanto, os orçamentos não são aprovados com nível excessivo de detalhamento a ponto de inviabilizar totalmente o remanejamento de algumas verbas orçamentárias no decorrer do exercício financeiro. É permitido, por exemplo, o cancelamento de despesas para que as respectivas receitas sejam destinadas a cobrir outras despesas que não estavam previstas inicialmente (permissão que deve ter previsão legal, mais precisamente nas leis de diretrizes orçamentárias).

Existem modelos de orçamento, considerando o estágio evolutivo do orçamento público de determinado ente estatal. O mais básico é o chamado orçamento tradicional, que consiste em “instrumento de autorização de despesas a entidades assinaladas na peça legal, em que estão relacionados os elementos de despesas (pessoal, material, equipamentos etc.) e as respectivas fontes de receita”⁴. Este é o modelo mais básico, que já deveria estar caminhando para o desuso no Brasil, mas ainda é uma realidade. Sua deficiência é a ausência de vinculação a algum programa ou projeto específico, sendo mais difícil examinar a eficiência do uso de recursos públicos.

Já o orçamento de desempenho representa uma pequena evolução em relação ao orçamento tradicional, pois passa a se concentrar mais no que está sendo feito pelo governo do que no objeto desses gastos de recursos públicos. É uma tentativa inicial de buscar medir a eficiência do gestor público, mas sem a exigência de definição de programas e planejamento.

Por fim, o *orçamento-programa*, previsto pela primeira vez no art. 16 do Decreto-lei 200/1967. Segundo Edson Ronaldo Nascimento⁵:

O orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e os trabalhos realizados dentro de cada programa. Os ingredientes básicos desse modelo orçamentário são:

- a) definição de programas, projetos e atividades;

³ Nascimento, Edson Ronaldo. *Gestão Pública*, 3. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 99.

⁴ *Idem*, p. 100

⁵ *Idem*, p. 101

- b) conversão dos programas, projetos e atividades em termos financeiros, por intermédio de um sistema uniforme de classificação de contas;
- c) criação de medidas de trabalho para permitir a mensuração realista das estimativas orçamentárias, além da avaliação dos resultados obtidos com a ação gerencial e o desembolso dos recursos públicos.

Atualmente, esse conjunto de *ingredientes básicos* do orçamento-programa está distribuído nas três leis orçamentárias previstas pela Constituição da República: a de plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a de orçamento anual.

Para atingir plenamente o orçamento-programa, é necessário passar pelas etapas de planejamento, de programação, de projeto e de orçamentação.

Há, ainda, o conceito de *orçamento base zero*. Diferentemente do que ocorre nos modelos anteriores, o orçamento base zero exige que o gestor demonstre a necessidade de manutenção no orçamento de cada um dos gastos previstos, sendo indiferente o fato de um mesmo gasto ter constado nos orçamentos dos anos anteriores. Pela complexidade desse tipo de formulação do orçamento, existem poucas experiências de orçamento base zero.

3.3. Alterações e proposições constitucionais recentes sobre orçamento: Emendas Constitucionais 100 e 102 de 2019 e as PECs 186, 187 e 188 (Senado Federal)

Recentemente, tivemos algumas mudanças importantes na disciplina dos orçamentos públicos: foram aprovadas, no ano de 2019, duas Emendas Constitucionais que alteraram o art. 165 da Constituição da República para criar a execução obrigatória das programações orçamentárias.

Inicialmente, a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 inseriu o § 10 ao art. 165 estabelecendo que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. O principal objetivo desse dispositivo é afastar a possibilidade de o gestor se recusar a executar determinada programação por mera discordância com o que fora estabelecido pelo Poder Legislativo. Desse modo, a não execução orçamentária deverá ser fundamentada pelo gestor.

Embora a própria EC nº 100/2019 tenha trazido outros dispositivos que tratavam da *impossibilidade técnica* da execução orçamentária, viu-se a necessidade de explicitar, no próprio art. 165, § 10, as hipóteses em que seria aceitável a não execução de determinadas programações orçamentárias. Por esse motivo, foi aprovada a Emenda Constitucional 102/2019, que acrescentou o § 11 ao art. 165, segundo o qual:

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Além dessas importantes alterações acima demonstradas, a EC nº 100/2019 e nº 102/2019 contém outras alterações significativas, sendo importante que o gestor as conheça e, principalmente, busque entender o que motivou as mudanças.

As alterações no texto constitucional refletem o período de transição que estamos vivendo com a forma como os governos lidam com os orçamentos públicos. Além das alterações já realizadas, encontram-se em tramitação no Senado Federal outras três propostas de emenda constitucional (PEC) que trarão profundas mudanças no texto constitucional:

- a) **PEC 186/2019:** de relatoria do Senador Oriovisto Guimarães, é conhecida como PEC Emergencial, por trazer alterações voltadas para medidas de contingência em cenários de crise fiscal;
- b) **PEC 187/2019:** de relatoria do Senador Otto Alencar, é a chamada PEC dos Fundos Públicos, que visa a extinção de diversos fundos públicos que não forem ratificados por lei complementar. Busca-se, com essa medida, desvincular os recursos financeiros vinculados a determinados fundos, de modo a permitir que o governo utilize esses recursos para o pagamento da dívida, entre outras finalidades;
- c) **PEC 188/2019:** de relatoria do Senador Marcio Bittar, é chamada de PEC do Pacto Federativo, por trazer profundas alterações no relacionamento entre a União e os estados e municípios no que diz respeito a finanças públicas.

3.4. Políticas Públicas

Por se tratar de instituto de conceituação controversa, transcrevo trecho da obra de Amaru e Nohara⁶ sobre o conceito de Políticas Públicas:

Consideremos primeiro a definição [...] de Maria das Graças Rua. Para essa autora, a política pública nasce de demandas que se convertem em ações do sistema político.

Na década de 1970, Thomas Dye definiu política pública como “qualquer coisa que o governo escolha fazer ou não fazer”. Essa definição, também frequentemente citada, enfatiza o papel governamental na formulação de políticas públicas. Está alinhada com a concepção do governo como protagonista principal no processo de definir políticas públicas:

Formulação de políticas (policymaking) é a atividade fundamental dos

⁶ Maximiano, Antonio Cesar Amaru. *Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo* / Antonio Cesar Amaru Maximiano, Irene Patrícia Nohara. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 189 e 190.

governos. É por meio do processo de formulação de políticas que os governos estabelecem o quadro de referências dentro do qual todos os cidadãos (individuais e corporativos) devem funcionar; é também o processo pelo qual os governos decidem quais os objetivos sociais realizar e como realizá-los da melhor forma.

Na definição de Dye, o escolher não fazer é uma forma de política. Não se trata de omissão ou de deixar de tomar decisões, mas de deliberadamente decidir não agir, ou agir para não fazer algo. Por exemplo, não investir em educação de base, não participar de uma zona de livre comércio ou não permitir a importação de determinados produtos.

Na definição de Cochran e outros:

Política pública é um curso intencional de ação, adotado por uma instituição ou agente do governo, para resolver um assunto de interesse público. Esse curso de ação deve estar expresso em leis, documentos públicos, regulamentos oficiais ou padrões de comportamento amplamente aceitos e publicamente visíveis. A política pública tem raízes na lei e na autoridade e coerção associadas à lei.

Theodore Lowi define política pública:

[...] simplesmente como intenção expressa oficialmente, sustentada em sanção. Embora seja sinônimo de lei, regra, estatuto, édito e regulação, política pública é o termo preferido hoje provavelmente porque carrega impressão de mais flexibilidade e condescendência do que outros termos. Os cidadãos, no entanto, especialmente os estudantes e praticantes da Ciência Política, devem sempre ter em mente que política e polícia têm origem comuns. Ambas vêm de polis e polity, o que referem à comunidade política e ao “monopólio da coerção legal”, pelo qual se define o próprio governo. Consequentemente, todas as políticas públicas devem ser entendidas como coercitivas. Elas podem ser motivadas pelas melhores e mais benéficas das intenções e podem ser implementadas com extremo cuidado, justiça e caridade, mas isso não as faz menos coercitivas.

Já segundo Rizzo Junior,

[...] políticas públicas não são institutos jurídicos [...]. Políticas públicas são microssistemas de Direito, integrados entre si, que obrigam, ao mesmo tempo, o legislador, o administrador, o juiz e a própria sociedade a concretizar princípios e programas, explícita ou implicitamente contidos no Texto Constitucional, para a efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos.

Potyara Pereira define política pública como: “[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”, e um “conjunto de decisões e ações que resultam ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade”.

São várias as políticas públicas que ao gestor caberá executar: ambiental, econômica, social, educacional, de gestão de pessoas, de transporte público, etc.

A formulação de políticas públicas é atividade de alta complexidade e envolve o trabalho dos Poderes Executivo, Legislativo e, por vezes, do Judiciário. O Executivo tem a função de propor as políticas públicas que julgar prioritárias, levando em consideração o espectro ideológico que conquistou as urnas nas eleições. Nas situações que exigem a edição de lei, caberá ao Legislativo avaliar a proposta apresentada pelo Executivo e adequá-la aos comandos constitucionais (principalmente) e legais que previamente definiram determinadas políticas públicas como sendo prioritárias. Ao Poder Judiciário caberá julgar os casos que lhe forem submetidos, questionando eventuais deficiências em políticas públicas essenciais que tiverem resultado em prejuízo a determinadas pessoas ou grupos sociais.

Além de se tratar de atividade complexa, a definição de políticas públicas ainda observa grande plexo normativo que, de forma antecipada, prioriza determinadas políticas públicas, em especial disposições constitucionais que estabelecem e obrigam os gestores a atentar para serviços que deverão ser entregues à população de forma prioritária.

Outro aspecto importante é a definição de critérios de avaliação das políticas públicas. Embora a escolha de tais políticas não deva ser objeto de intervenção das atividades de controle ou do Judiciário (salvo, como dito, quando se tratar das priorizadas pela legislação e pela Constituição), a eficiência da Administração (e, conseqüentemente, do gestor) será objeto de avaliação pelos órgãos de controle e, principalmente, pela sociedade.

O papel dos legisladores na Gestão Pública

O Poder Legislativo exerce atividades que vão muito além da aprovação de projetos de lei. No sistema de representação indireta (por meio do qual os donos do poder (o povo) o exercem por meio de representantes eleitos), cabe aos membros do Legislativo exercer o papel de fiscais das ações do governo, de modo a garantir que os interesses daqueles que os elegeram sejam levados em consideração no momento da formulação de políticas públicas, na aprovação do orçamento e na execução dos programas do governo.

A atuação normativa do Poder Legislativo não se restringe à aprovação de leis em tese (de natureza geral e não voltada para fatos específicos), como também se volta às chamadas leis de efeitos concretos (leis em sentido formal, que passaram pelo processo legislativo, mas se destinam à regulação de situações específicas), como é o caso das leis orçamentárias.

Uma breve leitura dos arts. 48 e 49 da Constituição da República permite extrair diversas competências do Congresso Nacional – que se aplicam, também, ao Poder Legislativo dos estados, Distrito Federal e municípios, no que couber – relacionadas à gestão pública, que impõem a aprovação do Poder Legislativo antes que o gestor possa por em prática. Seguem alguns exemplos:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

IX – organização administrativa (...);

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Às competências de aprovação prévia de propostas do Poder Executivo, soma-se a competência de “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...], mediante controle externo”, que é exercido com o auxílio do

Tribunal de Contas da União.

Portanto, os legisladores precisam ter conhecimento sobre praticamente a mesma gama de conhecimentos que se espera de um gestor público no momento em que exercerem suas competências, as quais afetam diretamente a Administração Pública.

A gestão na prática

licitação e contratos; gestão de pessoas; a prestação de serviços públicos; contratos de inovação tecnológica.

É importante deixar claro que o objetivo deste curso não é esgotar os temas que são objeto deste tópico, e sim trazer questões importantes a eles relacionados.

5.1. Licitações e Contratos

O art. 37, inc. XXI, da Constituição da República dispõe que,

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O normativo que veio regulamentar o referido dispositivo constitucional é a Lei nº 8.666/1993, cujos objetivos são “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (art. 3º).

Para salvaguardar a imparcialidade do gestor público, este não pode escolher livremente quais serão os fornecedores da Administração Pública. Do mesmo modo, não pode o gestor definir, por conta própria, que valor a Administração desembolsará para adquirir bens ou contratar serviços. Por esse motivo, o legislador federal editou, em 1993, a Lei de Licitações e Contratos, norma altamente restritiva quanto à liberdade do gestor no âmbito da contratação.

Na prática, a Lei nº 8.666/1993 tem dificultado significativamente a Administração Pública a alcançar os resultados esperados pela população, o que gera natural sentimento de frustração. No entanto, enquanto não aprovada nova lei sobre o assunto, deve ser observada pelo gestor. Mais do que meramente observar, o gestor deve considerar os obstáculos impostos pela Lei nº 8.666/1993 no seu planejamento administrativo, de modo a evitar que a Administração fique sem produtos e serviços por eventuais imprevistos possam surgir durante o processo de licitação (e considerar que, de fato, ocorrerão).

Um bom planejamento das contratações permitirá, também, que o gestor enxergue hipóteses de dispensa de licitação (art. 24), que são muitas e, quando adequadamente identificadas e fundamentadas, servem de grande aliado para o gestor. Do mesmo modo, as hipóteses de inexigibilidade (art. 25) também podem ser aliadas, apesar de a construção jurisprudencial dos órgãos de controle externe ter restringido bastante o uso desse instrumento (principalmente em razão de abusos praticados por alguns gestores).

A diferença entre dispensa e inexigibilidade de licitação está na possibilidade de competição. Na

dispensa de licitação, a competição é possível, mas a lei considera desnecessária a realização da licitação e permite a contratação/aquisição sem observância dos procedimentos mais rigorosos previstos em lei. Já a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição, dada a natureza dos bens a serem adquiridos ou dos serviços a serem contratados.

A licitação tem uma fase interna e outra externa. A interna consiste, resumidamente, na preparação da Administração para a definição do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado, envolvendo o projeto básico ou termo de referência, o detalhamento da constituição do valor de referência pela Administração e a vinculação a recursos orçamentários. Essa fase se encerra com a publicação do edital. Nem toda licitação tem fase totalmente interna antes da publicação do edital, pois é possível a realização de audiências públicas ou a consulta pública e formal a entidades do mercado antes de definir o objeto da contratação.

A fase externa se inicia com a publicação do edital, momento a partir do qual as empresas interessadas em contratar com a Administração Pública poderão participar ativamente da licitação, a começar pela impugnação aos termos do edital. Após o edital, ainda será necessário passar por outras quatro subfases para que a licitação alcance seu objetivo: a habilitação ou qualificação; a classificação ou julgamento das propostas; a homologação do resultado da licitação; e a adjudicação. Pode haver inversão nas subfases iniciais, entre a habilitação e o julgamento das propostas, como ocorre na modalidade conhecida como pregão.

A Lei de Licitações e Contratos estabelece cinco modalidades de licitação: a concorrência; a tomada de preços; o convite; o concurso; e o leilão (art. 22). No entanto, desde 2002 que outra modalidade vem sendo amplamente utilizada pela Administração Pública: o pregão.

O pregão está previsto na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019 e Decreto nº 7.174/2010) e, rapidamente, passou a ser a modalidade de licitação mais utilizada pela Administração Pública Federal, por se tratar de procedimento mais célere e adequado para a maioria de suas contratações e aquisições (serviços e bens comuns), não havendo limitação em razão do valor.

5.2. Gestão de pessoas

Um dos maiores desafios do gestor público é realizar uma boa gestão de pessoas. A manutenção de equipes engajadas e dedicadas é essencial para o alcance das metas e dos objetivos da Administração, tarefa difícil que depende de muita habilidade do gestor.

Embora uma boa gestão de pessoas esteja longe de ser uma mera questão da aplicação da lei, objetivamos apresentar de forma resumida os principais pontos sobre gestão pública, desse modo, discutiremos sobre os aspectos jurídicos da gestão de pessoas.

Em primeiro lugar, as pessoas que, de alguma forma, empregam sua força de trabalho em prol da Administração Pública são classificadas de modo geral como agentes públicos. Os **agentes públicos** podem ser subdivididos em:

- a) **Agentes políticos:** são os que exercem funções de governo, por meio de mandato ou por nomeação, liderando o Estado. São os chefes do Poder Executivo e os secretários/ministros de Estado;
- b) **Servidores públicos:** são os empregados do Estado, que têm vínculo de trabalho com a Administração Pública. Estão subdivididos em **servidores**

- públicos estatutários** (com ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública), **empregados públicos** (hoje limitados às empresas estatais, como adiante detalharemos) e os **servidores temporários** (permitidos pela legislação para o atendimento de algumas atividades);
- c) **Militares:** classificados em separado por terem regime próprio;
 - d) **Particulares em colaboração com o Poder Público:** pessoas que não têm qualquer vínculo com a Administração Pública, mas que, em razão do exercício de atividade específica, prestam serviços ao Poder Público. Exemplos: jurados, convocados para júris populares; mesários, que participam da organização de eleições mesmo sem vínculo com a Administração Pública.

Dos quatro tipos de agentes públicos, o que merece especial atenção são os servidores públicos.

A gestão dos servidores públicos se dá dentro do chamado **regime jurídico único**, que recebe esse nome em razão da impossibilidade de, na atualidade, existir mais de um regime jurídico de contratação e gestão de servidores públicos dentro do mesmo órgão.

A Constituição de 1988 estabeleceu o regime jurídico estatutário (com regras estabelecidas em estatuto normativo próprio) como padrão. Desse modo, as contratações de servidores públicos não podiam se dar sob o regime da CLT, por exemplo.

A Emenda Constitucional 19/1998 tentou eliminar a exigência de regime jurídico único para permitir que a Administração pudesse contratar servidores públicos ou empregados públicos (regidos pela CLT) simultaneamente. No entanto, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a alteração, restabelecendo o texto originário da Constituição sobre o assunto, retornando a exigência de que seja observado o regime jurídico único de contratação de servidores.

Na União, esse regime jurídico único é regido pela Lei nº 8.112/1991, cujo texto chegou a ser copiado por diversas legislações estaduais e municipais. Hoje o seu teor está significativamente alterado em razão do seu longo tempo de vigência, tendo sido necessário adaptá-la à realidade que a Administração Pública veio enfrentando nos últimos trinta anos.

Os servidores públicos ocupam cargos, empregos ou funções.

Os **cargos públicos** podem ser de provimento **efetivo** ou **por comissão**. Os cargos efetivos são destinados aos servidores que participaram de seleção por meio de concurso público e que se *efetivam* no cargo depois de três anos (vide art. 41 da CF/1988).

Os cargos de provimento em comissão estão reservados para funções de assessoramento, chefia e direção. O provimento se dá por nomeação, não sendo decorrente de concurso público (o que não impede a adoção de critérios transparentes de seleção para essas posições). A Constituição exige que estes cargos sejam preenchidos *preferencialmente* por servidores públicos efetivos, mas não estabelece um critério objetivo para essa preferência, dependendo do que dispuser a lei que disciplinar a ocupação desses cargos. Todavia, é importante observar que existem várias decisões judiciais anulando normativos que destinam cargos de comissão para atribuições que não sejam nitidamente de assessoramento, chefia e direção ou, ainda, que excluem (ou limitam significativamente) os servidores públicos efetivos da ocupação desses cargos. Os cargos de provimento em comissão são importantes para a organização da estrutura de liderança de um órgão público, estimulando o empenho dos servidores que têm pretensão

de assumir posições de liderança e permitindo que particulares possam, eventualmente, contribuir para o desenvolvimento da Administração. No entanto, todo o cuidado é necessário para que não se transforme numa forma de burlar a exigência constitucional do concurso público.

Os **empregos públicos**, por sua vez, são aqueles regidos pela CLT, como vimos antes. Hoje estão praticamente restritos às empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mistas) e aos consórcios públicos. A Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional não podem adotar o regime da CLT para seus servidores em razão da exigência de que o regime seja único.

Por fim, o conceito de **função pública** é residual: são os locus na Administração Pública ocupados por servidores, mas que não se enquadram nos conceitos de cargos ou empregos públicos. A Constituição de 1988 prevê duas hipóteses de função pública: **funções comissionadas** e **contratos temporários**.

As **funções comissionadas** constituem-se em atribuições de média a alta complexidade e de maior responsabilidade que, em regra, não se enquadrariam nas incumbências regulares do cargo ocupado pelo servidor e devem ser exercidas em caráter comissionado por servidores ocupantes de cargo efetivo. São funções de chefia, assessoramento e (em poucos casos) direção que não justificam a criação de cargo de provimento em comissão.

Por sua vez, os **contratos temporários** estão previstos no art. 37, inc. IX, da Constituição da República para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, que não exige concurso – mas exige processo seletivo simplificado. Na União, está regulamentada pela Lei nº 8.745/1993. Tem-se como exemplo de contrato temporário os servidores temporários do IBGE destinados à realização periódica do censo demográfico, cujos contratos são regidos por regime especial definido na legislação e não são abrangidos pelo regime jurídico único.

Para concluir essa parte, devemos estimular o aprofundamento do tema relacionado ao processo administrativo disciplinar, instrumento indispensável para o gestor público buscar a correção da prática de ilícitos e de condutas lesivas ao interesse público.

5.3. Prestação de serviços públicos

Serviço público é atividade que incumbe ao Poder Público, com ou sem o caráter privativo, sendo por ele desenvolvido diretamente ou por meio de concessão ou permissão, com regime de exorbitância ou tendo em vista restrições especiais estabelecidas para a satisfação de necessidades coletivas a que o ordenamento jurídico confere especial proteção.⁷

A prestação de serviço público pelo Estado é determinação constitucional, conforme o art. 175 da Constituição de 1988, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

⁷ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 481

Os serviços públicos podem ser divididos em privativos e não privativos. Os privativos só podem ser exercidos pela iniciativa privada mediante concessão ou permissão e os não privativos podem ser livremente prestados pela iniciativa privada (neste último conceito podem ser enquadrados os serviços de educação e saúde).

A forma de prestação indireta dos serviços públicos, por meio de concessão e permissão, está definida nas leis de nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões e Permissões), 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das Parcerias Público-Privada) e 13.460, de 26 de junho de 2017 (Lei de Participação, Proteção e Defesa dos Direitos dos Usuários dos Serviços Públicos).

A Lei nº 8.987/1995 estabeleceu alguns princípios para a prestação de serviços públicos mediante concessão ou permissão, sendo eles:

- a) o **princípio da generalidade ou igualdade dos usuários**, segundo qual a prestação do serviço público não deve privilegiar determinados indivíduos ou grupos, devendo ser uniforme entre os usuários;
- b) o **princípio da modicidade das tarifas**, que visa evitar a cobrança de tarifas impeditivas para os usuários de menor capacidade econômica, excluindo-os dos benefícios do serviço público prestado;
- c) o **princípio da mutabilidade do regime jurídico**, cujo objetivo, para além de meramente submeter prestadores, servidores e usuários às alterações de regime estabelecidas pelo Poder Público, visa permitir que este seja capaz de readequar o regime do serviço público a naturais mudanças (tecnológicas, ambientais, econômicas, etc.) que surgem ao longo do tempo;
- d) o **princípio da continuidade**, que visa impedir que o serviço público seja interrompido em prejuízo ao usuário.

5.4. Inovação tecnológica na Administração Pública

Diversos outros temas poderiam ter sido priorizados no presente material em relação à gestão na prática. Todavia, inovação tecnológica na Administração Pública é um tema recorrente e sua abordagem é obrigatória no atual contexto.

Falamos até agora sobre gestão em licitações e contratos, gestão de pessoas e serviços públicos, no intuito de incentivar aqueles que tiverem acesso a esse material a se preparar de forma adequada aos três importantes aspectos da Administração Pública.

Todavia, poucas coisas têm maior potencial de impacto positivo na melhoria da Administração Pública, em diversos aspectos, do que a gestão da inovação tecnológica. Esse é o tema do momento e merece atenção especial.

O Brasil percebeu cedo que era necessária uma legislação especial para as contratações relacionadas à inovação tecnológica na Administração Pública. A já mencionada Lei nº 10.973/2004 – Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica –, destinada a atender esse tipo de contratação, foi promulgada em 2004. No entanto, até 2018 tivemos poucas contratações com fundamento nesse novo modelo, o que dificultou sua adoção.

Em 2018, foi editado um novo regulamento (Decreto 9.283/2018), trazendo importantes

alterações. Porém, antes mesmo desse decreto, a legislação de inovação tecnológica já havia sido alterada, em 2014, fazendo com que um dos instrumentos da inovação chamado de “encomenda tecnológica” fosse incorporado à Lei nº 8.666/1993 (art. 24, inc. XXXI).

A Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica e sua regulamentação inverteu a lógica até então existente em razão da Lei nº 8.666/1993, que presume a má-fé do gestor e cria instrumentos para impedir a prática de atos danosos à Administração Pública. A nova legislação é baseada na boa-fé, na responsabilidade, transparência e prestação de contas.

A raiz da encomenda tecnológica está no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 (com a alteração feita pela Lei nº 13.243/2016), segundo o qual:

[...] os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.

O Decreto nº 9.283/2018 trata a encomenda tecnológica como uma das formas de estímulo à inovação nas empresas, dentre outras, como a subvenção econômica. A disciplina da encomenda está nos arts. 27 em diante do referido decreto.

A *encomenda tecnológica* não é a única ferramenta criada pelas normas de incentivo à inovação, mas com certeza é a que poderá ter impactos imediatos na aceleração da modernização da Administração Pública. É preciso reforçar, para finalizar, que o gestor que resolver adotar os novos instrumentos deverá estar ciente de que será cobrada maior responsabilidade de sua parte na condução dos projetos e no controle sobre a sua execução.

06 Transparência e prestação de contas à sociedade

O princípio da publicidade na Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição da República) exige que os atos administrativos sejam públicos e veda a adoção de atos secretos, reservados ou sigilosos como regra.

Todavia, a despeito da presença do princípio da publicidade na Constituição da República desde a sua promulgação, os cidadãos ainda tinham grande dificuldade para acessar as informações produzidas pela Administração Pública e a ausência de regulamentação dessa matéria tornava mais difícil o exercício desse direito pela população.

Foi de grande importância, portanto, a publicação da já mencionada Lei nº 12.527/2011, amplamente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu critérios, parâmetros e obrigações aos gestores de modo a ampliar o acesso da população às informações da Administração Pública (que são, por excelência, públicas).

O art. 3º da LAI resume o que se pretende alcançar com a lei:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I** – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II** – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III** – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV** – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V** – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Tão importante quanto a LAI é o seu regulamento (Decreto nº 7.724/2012) no âmbito do Poder Executivo – que possui serviço de parâmetro para outros Poderes e para a Administração Pública dos Estados e dos Municípios.

A LAI é ampla e contém diversos procedimentos e obrigações de fornecimento de informações, mas é importante salientar seu art. 8º, que trata da chamada *transparência ativa*, e o art. 9º, a respeito das formas como o acesso à informação será assegurado.

A *transparência ativa* é o principal instrumento do gestor para facilitar o acesso da população às informações públicas e a reduzir o trabalho interno da organização na gestão dos pedidos de acesso à informação. Embora o art. 8º estabeleça as informações que minimamente deverão estar presentes no

canal de transparência ativa, aqui prevalece a premissa de que, quanto maior a quantidade de informações lançadas espontaneamente pelo órgão público no site da instituição, menor será o número de pedidos de acesso à informações e a necessidade de se manter uma grande estrutura para atendimento dos pedidos da população. Recomenda-se ao gestor, portanto, pautar-se pela disponibilização máxima de informações ao público em geral.⁸

Por sua vez, o art. 9º deixa claro que não basta tornar a informação disponível; é também obrigação do órgão público instruir o cidadão a respeito de como ele poderá ter acesso às informações públicas, criando canais de acesso à informação e incentivando a participação popular na busca pela informação pública.

A transparência visa conceder maior controle da sociedade sobre os atos da Administração Pública, permitindo e facilitando o questionamento público e exigindo melhor fundamentação do gestor na prática de atos administrativos. **Uma conduta pautada pela transparência é a melhor forma de o gestor prestar contas à sociedade e efetivar sua comunicação com os cidadãos**, tornando mais acessíveis – e, portanto, aceitáveis – os atos administrativos praticados pelo gestor, além de reduzir, dessa forma, os atritos que eventualmente poderiam surgir. Além disso, ser transparente é uma conduta muito bem vista e considerada pelos órgãos de controle no momento em que estiverem examinando a validade dos atos praticados pelo gestor.

8 O Supremo Tribunal Federal é reconhecido pelo Tribunal de Contas da União como uma das dez melhores instituições federais no quesito transparência. Embora seja preciso melhorar o formato de divulgação das informações (à luz do § 3º do art. 8º da LAI), praticamente todas as informações relativas à Administração do STF (financeiras, de pessoal, obras, serviços, contratos etc.) estão disponíveis ao cidadão, com apenas algumas poucas informações relativas à segurança indisponíveis (ou não detalhadas).

07

Controle da Administração Pública

sistemas de controle interno e externo

7.1. Sistema de controles internos

segregação das atividades de controle, formalização dos níveis de defesa e preparação para a cultura da gestão de riscos e da integridade institucional

Os sistemas de controles internos vêm sendo objeto de muita atenção pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde a década passada, o que acaba refletindo também nos tribunais de contas estaduais. Resumidamente, o TCU vem cobrando a segregação das atividades de auditoria das atividades de controle interno, seguindo o padrão internacional do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, cuja origem remonta a 1992.

A segregação das atividades de controle busca evitar que os responsáveis pela atividade de auditoria não pratiquem atos de cogestão, o que comprometeria a independência esperada da atividade de auditoria.

A manutenção de atribuições relacionadas ao monitoramento de risco e de suporte aos atos de gestão em unidades que também exercem atribuições de auditoria dificulta a diferenciação entre o que é efetivamente auditoria e o que é controle interno. No Acórdão nº 1.074/2009, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que as unidades pertinentes, embora recebam, em sua maioria, a qualificação de controle interno, na verdade, exercem a função de auditoria interna. Recomendou aquela Corte, assim, que os órgãos e as unidades de controle interno envidem esforços para impedir que os auditores internos desempenhem tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores, inserindo em regulamento/estatuto a limitação para o exercício dessas tarefas.

No documento *Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública*, referência do TCU sobre o tema (disponível no site da Corte de Contas), foram abordadas as principais diferenças entre unidade de controle interno e auditoria interna:

Desse modo, convém ter claro que o papel do sistema de controle interno de Poder, previsto no art. 74, da CF/88, não se confunde, e nem substitui, o sistema de controle interno de cada organização pública, em particular. Esse último, como se verá mais adiante, também não é sinônimo de auditoria interna.

A **unidade de controle interno**, quando existente na organização, é **parte da gestão** e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Tem o papel de **assessorar os gestores**, com seu conhecimento especializado, **na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los**. A **auditoria interna**, que não deve ser confundida com controle interno ou

com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição mediar e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que **não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores.** Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos. (...)

Embora as habilidades dessas duas áreas sejam próximas, suas funções fazem parte de elementos distintos do sistema de controle interno da entidade. Comparando responsabilidades: **a auditoria interna não implanta controles, mas a unidade de controle interno pode implantar; a auditoria interna faz trabalhos periódicos com metodologia específica, a unidade de controle interno atua no dia-a-dia, no monitoramento contínuo e na autoavaliação de controles internos; auditoria interna é uma atividade de avaliação independente, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia do sistema de controle interno, é parte desse sistema, mas não integra a estrutura de linha da organização e sim o seu staff; a unidade de controle interno também é parte do sistema de controle interno, mas é um elemento de gestão, faz parte da estrutura de linha da organização, com atribuições ligadas ao gerenciamento de riscos e controles.** (grifamos)

A necessidade de segregar controles internos de auditoria interna leva à questão de qual é a melhor forma de alcançar o modelo (framework) COSO, amplamente aceito como referência. Para facilitar a adoção do modelo por instituições públicas ou privadas, o Instituto de Auditores Internos (IIA – *The Institute of Internal Auditors*) elaborou o documento *Alavancando o COSO através das três linhas de defesa (Leveraging COSO across the three lines of defense)*, segundo o qual:

Toda organização tem objetivos que se esforça para alcançar. Na busca desses objetivos, a organização vai encontrar eventos e circunstâncias que podem ameaçar o alcance desses objetivos. Esses potenciais eventos e circunstâncias criam riscos que uma organização precisa identificar, analisar, determinar e tratar. Alguns riscos podem ser aceitos (no todo ou em parte) e alguns podem ser totalmente ou parcialmente mitigados a determinado nível aceito pela organização. Existem diferentes formas de mitigar riscos, sendo um método-chave o planejamento e a implementação de um controle interno efetivo.

O COSO Internal Control – Integrated Framework delineia os componentes, princípios e fatores necessários para que uma organização efetivamente gerencie seus riscos por meio da implementação de controle interno. Todavia, ele é largamente omissivo em indicar quem são os responsáveis por especificar as obrigações delineadas no Framework. Responsabilidades claras precisam ser definidas para que cada grupo entenda seu papel no trato de risco e controle, aspectos pelos quais eles são responsabilizáveis, e

como coordenarão esforços entre si. Não deve haver omissões no trato de risco e controle, nem duplicação de esforços desnecessários ou não intencionais.

As Três Linhas de Defesa (o Modelo) orientam a forma como obrigações específicas relacionadas com risco e controle podem ser atribuídas e coordenadas na organização, não importando seu tamanho ou complexidade.

Diretores e administração podem entender as diferenças críticas nos papéis e responsabilidades dessas obrigações e como elas poderiam ser atribuídas de forma ideal para que a organização tenha um aumento na probabilidade de alcançar seus objetivos. Particularmente, o Modelo torna claras as diferenças e a relação entre as atividades de proteção/garantia e outras atividades de monitoramento; atividades que podem ser confundidas se não estiverem claramente definidas.

Como visto, o objetivo do modelo das três linhas de defesa é tornar claras as diferenças e os papéis de cada unidade envolvida no sistema de controle interno de uma instituição. O IIA reconhece a necessidade de se adaptar o modelo à realidade de cada instituição, mas proclama que alguns princípios implícitos ao modelo devem estar presentes:

Independentemente de como uma instituição em particular estrutura suas três linhas de defesa, existem alguns princípios críticos no Modelo:

1. A primeira linha de defesa relaciona-se com os gestores de negócios e de processos cujas atividades criam e/ou administram os riscos que podem facilitar ou garantir que os objetivos da organização sejam alcançados. Isso inclui assumir os riscos certos. A primeira linha reconhece o risco e o design e a execução dos controles da organização para responder a eles.
2. A segunda linha é posicionada para dar suporte à gestão por meio da aposição da especialização, da excelência nos processos e do monitoramento gerencial de toda a primeira linha, de modo a ajudar a garantir que o risco e o controle sejam efetivamente geridos. As funções da segunda linha de defesa estão separadas das da primeira linha, mas ainda localizadas sob o controle e a direção da gestão de mais algo nível, praticando-se nela algumas funções típicas de gestão. A segunda linha é essencialmente uma função de gestão e/ou supervisão que guarda vários aspectos do gerenciamento de risco.
3. A terceira linha fornece garantia à alta administração e ao conselho de que os esforços da primeira e da segunda linha estão consistentes com as expectativas dos membros do conselho, dos diretores e da alta administração. Tradicionalmente, não é permitido à terceira linha de defesa atuar nas funções de gerência/gestão, de modo a proteger seus objetivos e sua independência organizacional. Em acréscimo, a terceira linha se reporta diretamente ao Conselho. Assim sendo, a terceira linha é uma garantia, não uma atividade gerencial, o que a separa da segunda linha de defesa.

Seguindo esse modelo das Três Linhas de Defesa, o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desenhou seus sistemas de controle interno, tal qual o antigo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Esse modelo também vem sendo adotado por alguns estados da Federação.

7.2. O controle externo

Conforme definido pela Constituição da República de 1988, o controle externo da Administração Pública é feito pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71). Recomenda-se a leitura da cartilha Conhecendo o Tribunal (6ª Edição), publicada pelo próprio TCU. Dessa cartilha, extrai-se o seguinte trecho, que resume bem o papel do controle externo (e se aplica também aos demais tribunais de contas):

Atualmente, o Tribunal de Contas da União é o órgão de controle externo do governo federal que atua em auxílio ao Congresso Nacional com a missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

O TCU tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal de Contas da União é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Conforme estabelece o artigo 71 da Constituição Federal de 1988, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, a quem cabe julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, assim como as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que ocasionar perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Controlar é fiscalizar as atividades de pessoas ou órgãos para que essas atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Controlar é prevenir, orientar, avaliar, recomendar melhorias. Controlar é agir preventivamente, e não somente punir.

Lei de Responsabilidade Fiscal

despesas continuadas

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) está entre as leis as quais o gestor deverá estar sempre atento e cujo conteúdo deve ser lido e apreendido. Dado o objeto do presente curso, vamos tratar de apenas um tópico da LRF, relacionado com as despesas continuadas, com especial destaque para as despesas de pessoal. Todavia, recomenda-se fortemente que o gestor busque se aprofundar no tema.

8.1. Despesa obrigatória de caráter continuado

A LRF foi um marco na legislação fiscal do país por impor limites à forma como os governos encaravam os orçamentos públicos.

Dentre os pontos principais trazidos pela norma, encontra-se a disciplina das chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado. Um dos grandes problemas para o equilíbrio fiscal dos entes públicos é o contínuo aumento de despesas fiscais de caráter continuado, cujo compromisso era assumido para mais de um exercício financeiro.

Assim, nos termos do art. 17 da LRF:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

A LRF veio estabelecer que o aumento de despesa continuada deve ter como consequência o aumento permanente de receita – o aumento de uma alíquota ou de uma base de cálculo de tributo ou, ainda, a criação ou majoração de tributo ou contribuição para sustentar a despesa aumentada – ou a redução permanente de outra despesa continuada. Não há meio termo.

Portanto:

[...] as características das despesas obrigatórias de caráter continuado:

1. ser despesa corrente, o que significa dizer que não corresponderá a gastos com investimentos, inversões financeiras etc., classificadas como despesas de capital no plano contábil nacional (Lei n. 4.320/1964). Despesas correntes são os gastos com a folha de pagamentos, serviços terceirizados, compra de material de escritório, ou seja, tudo o que é necessário para o custeio e a manutenção da máquina pública, como despesas para manter a máquina funcionando, são despesas que estão mais associadas às atividades;
2. Derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, o que mostra que se trata de despesa inflexível, não sujeita à discricionariedade

encontrada na lei de orçamento (com poder de autorização). Em outras palavras, a despesa obrigatória de caráter continuado é uma despesa rígida que obriga os dirigentes públicos à sua execução, e ela é obrigatória por força de lei;

3. Deverá ser realizada durante um período superior a dois exercícios financeiros, o que demonstra sua continuidade no tempo. Em geral, essas despesas apresentarão caráter “quase permanente”, pois se configuram importantes para o desenvolvimento das atividades do ente público.⁹

8.2. Despesa com pessoal

As despesas com pessoal constituem a mais impactante despesa continuada obrigatória nos orçamentos públicos. Por esse motivo, a LRF deu especial atenção às despesas com pessoal, impondo limites de despesa com pessoal e instituindo medidas que devem ser acionadas quando essas despesas se aproximam do limite.

A necessidade de se impor um limite às despesas com pessoal é matemática, pois, quanto maior a despesa com pessoal, menor será a margem de investimentos e de outros custeios da máquina pública.

Dois outros aspectos importantes em relação à despesa pessoal devem ser considerados pelo gestor: a) o primeiro diz respeito a se tratar, em regra, de despesa com característica de possuir o chamado *crescimento vegetativo*, cujo crescimento tende a aumentar independentemente de alteração legislativa ou da nomeação de novos servidores; b) o segundo aspecto trata da projeção no tempo do aumento das despesas previdenciárias com os servidores que se aposentam e que é somada à despesa do novo servidor público, que, eventualmente, será nomeado para ocupar a vaga deixada por aquele que aposentou.

O *crescimento vegetativo* é decorrência natural dos planos de cargos e salários dos servidores públicos. Esses planos preveem a promoção e progressão dos servidores na carreira pelo transcurso do tempo e/ou do preenchimento de outros requisitos. Disso resulta o aumento contínuo da folha de pagamento, mesmo que o gestor adote como política a não nomeação de novos servidores ou mesmo que não sejam aprovadas novas leis concedendo aumentos aos servidores públicos.

A aposentadoria de um servidor gera a necessidade, em tese, de se nomear novo servidor para o lugar daquele que se aposentou: além da nova despesa previdenciária decorrente da aposentadoria, a Administração Pública ainda terá a continuidade da despesa com a nomeação de novo servidor. Esse aspecto tem se constituído em grande desafio para os gestores, pois a pressão no orçamento tem feito com a renovação dos quadros do serviço público fique prejudicada.

De acordo com o art. 18 da LRF, constituem despesa com pessoal:

- a) o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, sejam decorrentes de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder;
- b) vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;

⁹ Nascimento, Edson Ronaldo. *Gestão Pública*, 3. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 232.

- c) subsídios;
- d) proventos da aposentadoria, reformas e pensões;
- e) adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;
- f) encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência.

Os limites globais de despesas com pessoal estão estabelecidos no *caput* do art. 19 da LRF. A União pode ter no máximo 50% do total de despesas com pessoal, enquanto Estados e Municípios podem ter até 60%. Esse percentual é repartido entre os Poderes, sendo recomendável aos gestores que tomem conhecimento dessa repartição (art. 19 da LRF).

Por fim, o § 1º do art. 19 estabelece quais rubricas não serão computadas para o atendimento do limite estabelecido pelo *caput*, sendo elas:

- a) indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b) incentivos à demissão voluntária;
- c) despesas com a convocação extraordinária do Congresso Nacional, nos termos do art. 57, § 6º, inc. II, da Constituição da República;
- d) decorrentes de decisão judicial;
- e) despesas com inativos custeadas por fundos próprios.

8.3. Disposições especiais relativas ao término de mandato do gestor

A LRF tem disposições especiais relativas a vedações a determinadas práticas pelos gestores quando se aproxima o término dos seus respectivos mandatos.

Em primeiro lugar, consta a nulidade absoluta de “ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20” da LRF (art. 21, parágrafo único, da LRF).

O art. 23 da LRF estabelece as medidas que deverão ser adotadas e o prazo que deverá ser observado pelo gestor na hipótese de a despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20. No § 3º do art. 23 estão listadas as vedações ao ente público caso a despesa com pessoal não retorne ao limite dentro do prazo estabelecido (vedação de receber transferências voluntárias, de obter garantia de outro ente e de contratar operações de crédito). Todavia, tais vedações deverão ser aplicadas imediatamente “se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20” (§ 4º do art. 23).

Medida similar à do § 4º do art. 23 da LRF é imposta pelo § 3º do art. 31 no que diz respeito à recondução da dívida consolidada de um ente da Federação aos limites estabelecidos na mesma lei.

Já o art. 38, inc. IV, da LRF veda a realização de operação de crédito por antecipação de receita “no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”.

Por fim, o art. 42 da LRF dispõe ser “vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.