

APOSTILA DE NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PARA CONCURSOS PÚBLICOS

Encontre o material de estudo para seu concurso preferido em
www.oreidasapostilas.com.br

Conteúdo:

01. Redação de expedientes
02. Noções de relações humanas
03. Conceitos básicos de Administração
04. Conhecimentos de administração e de administração gerencial
 - Características básicas das organizações formais: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização
 - Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação
 - Comportamento organizacional: motivação, liderança e desempenho
 - Princípios e sistemas de administração federal
 - Estrutura e funcionamento do serviço público no Brasil
05. Administração Financeira e Orçamentária
 - Orçamento público
 - Princípios orçamentários
 - Diretrizes orçamentárias
 - Processo orçamentário
 - Métodos, técnicas e instrumentos do orçamento público
 - SIDOR, SIAFI
 - Receita pública: categorias, fontes, estágios; dívida ativa
 - Despesa pública: categorias, estágios
 - Suprimento de fundos
 - Restos a pagar
 - Despesas de exercícios anteriores
 - A conta única do Tesouro
06. Licitações: modalidades, dispensa e inexigibilidade

REDAÇÃO DE EXPEDIENTES

APOSTILA

CONCEITO

Apostila é o aditamento a um ato administrativo anterior, para fins de retificação ou atualização.

"Apostila é o ato aditivo, confirmatório de alterações de honras, direitos, regalias ou vantagens, exarado em documento oficial, com finalidade de atualizá-lo." (*Regulamento de Correspondência do Exército* - art. 192)

GENERALIDADES

A apostila tem por objeto a correção de dados constantes em atos administrativos anteriores ou o registro de alterações na vida funcional de um servidor, tais como promoções, lotação em outro setor, majoração de vencimentos, aposentadoria, reversão à atividade, etc.

Normalmente, a apostila é feita no verso do documento a que se refere. Pode, no entanto, caso não haja mais espaço para o registro de novas alterações, ser feita em folha separada (com timbre oficial), que se anexará ao documento principal. É lavrada como um termo e publicada em órgão oficial.

PARTES

São, usualmente, as seguintes:

- a) *Título* - denominação do documento (apostila).
- b) *Texto* - desenvolvimento do assunto.
- c) *Data*, às vezes precedida da sigla do órgão.
- d) *Assinatura* - nome e cargo ou função da autoridade.

APOSTILA

O funcionário a quem se refere o presente Ato passou a ocupar, a partir de V de janeiro de 1966, a classe de Professor código EC do Quadro único de Pessoal - Parte Permanente, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de acordo com a relação nominal anexa ao Decreto nº 60.906, de 28 de junho de 1967, publicado no Diário Oficial de 10 de julho de 1967.

DP,

(Dos arquivos da UFRGS)

APOSTILA

Diretor

O nome do membro suplente do Conselho Fiscal da Caixa Econômica Federal (CEF) constante na presente Portaria é *José Rezende Ribeiro*, e não como está expresso na mesma.

Rio de janeiro (G13), de de

(DOU de 31-3-1971, p. 2.517)

José Flávio Pécora, Secretário-Geral.

ATA

Você certamente já participou de alguma reunião em seu trabalho ou mesmo de uma assembléia do condomínio onde reside. Deve ter notado que inicialmente é designado um secretário que deverá lavrar a ata do encontro. Você sabe o que é e para que serve uma ata?

A ata é um documento em que deve constar um resumo por escrito, detalhando os fatos e as resoluções a que chegaram as pessoas convocadas a participar de uma assembléia, sessão ou reunião. A expressão correta para a redação de uma ata é lavrar uma ata.

Uma das funções principais da ata é historiar, traçar um painel cronológico da vida de uma empresa, associação, instituição. Serve como documento para consulta posterior, tendo em alguns casos caráter obrigatório.

Por tratar-se de um documento, a ata deve seguir algumas normas específicas. Analisemos algumas delas.

- Deve ser escrito à mão, em livro especial, com as páginas numeradas e rubricadas. Esse livro deve conter termo de abertura e encerramento.

- A pessoa que numerar e rubricar as páginas do livro deverá também redigir o termo de abertura.

Termo de Abertura - é a indicação da finalidade do livro.

Este livro contém 120 páginas por mim numeradas e rubricadas e se destina ao registro de atas da Escola Camilo Gama.

Termo de Encerramento - é redigido ao final do livro, datado e assinado por pessoa autorizada.

Eu, Norberto Tompsom, diretor do Colégio Camilo Gama, declaro encerrado este livro de atas.

Parnaíba, 21 de junho de 1996

Norberto Tompsom

- Na ata não deve haver parágrafo, mesmo se tratando de assuntos diferentes, a fim de se evitar espaços em branco que possam ser adulterados.

- Não são admitidas rasuras. Havendo engano, usam-se expressões, tais como: *aliás*, digo, a seguir escreve-se o termo correto. Se a incorreção for notada ao final, usa-se a expressão *em tempo*, escrevendo-se em seguida "*onde se lê ... leia-se ...*".

A ata obedece a uma estrutura fixa e padronizada. Observe:

Introdução - Deve conter o número e a natureza da reunião, o horário e a data (completa) escritos por extenso, o local, o nome do presidente da reunião e dos demais participantes.

Desenvolvimento - Também chamado contexto. Nele deverão estar contidos ordenadamente os fatos e decisões da reunião, de forma sintética, precisa e clara.

Encerramento - É o fecho, a conclusão. Deverá constar a informação de que o responsável, após a leitura da ata, deu por encerrada a reunião e que o redator a lavrou em tal horário e data. Deverá informar também que se seguem as assinaturas.

Já está sendo aceita atualmente a ata datilografada depois de encerrada a reunião. Porém, as anotações são feitas à mão, durante a reunião.

Ao datilografar, todas as linhas da ata devem ser numeradas e o espaço que sobra à margem direita, deve ser preenchido com pontilhado.

Modernamente, por se necessitar de maior praticidade e rapidez, as empresas vêm substituindo a ata por um determinado tipo de ficha. É uma ficha prática, fácil de preencher e manusear, embora não possua o mesmo valor jurídico de uma ata.

MODELOS

a) Modelos de introdução (partes iniciais)

CONSELHO PENITENCIÁRIO FEDERAL

Ata da 791ª Reunião Ordinária

Aos dezesseis dias do mês de dezembro do ano de mil, novecentos e setenta, no quarto andar do Bloco "O" da Avenida L-2, do Setor de Autarquias Sul, na Sala de Despachos do Procurador-Geral da Justiça, sob a presidência do Doutor José Júlio Guimarães Lima, reuniu-se o Conselho Penitenciário Federal. Estiveram presentes os Conselheiros Hélio Pinheiro da Silva, Elísio Rodrigues de Araújo, Abelardo da Silva Comes, Nestor Estácio Azambuja Cavalcanti, Miguel Jorge Sobrinho, Otto Mohn e o Membro Informante Tenente Pedro Arruda da Silva. Aberta a sessão, foi lida e, em votação, aprovada a ata da reunião anterior. Na fase de comunicações, o Tenente Pedro Arruda da Silva comunicou que, por força constitucional, voltará para a Polícia Militar do Distrito Federal, deixando, assim, a direção do Núcleo de Custódia de Brasília.

(DOU de 31-3-1971, p. 2.510)

ATESTADO

CONCEITO

Atestado é o documento mediante o qual a autoridade comprova um fato ou situação de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa ou da função que exerce.

"*Atestados administrativos*" são atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes. (Hely Lopes Meirelles - *Direito Administrativo Brasileiro*)

GENERALIDADES

O atestado comprova fatos ou situações não necessariamente constantes em livros, papéis ou documentos em poder da Administração. Destina-se, basicamente, à comprovação de fatos ou situações transeuntes, passíveis de modificações freqüentes. Tratando-se de fatos ou situações permanentes e que constam nos arquivos da Administração, o documento apropriado para comprovar sua existência é a certidão. O atestado é mera declaração, ao passo que a certidão é uma transcrição. Ato administrativo enunciativo, o atestado é, em síntese, afirmação oficial de fatos.

PARTES

a) *Título* - denominação do ato (atestado).

b) *Texto* - *exposição* do objeto da atestação. Pode-se declarar, embora não seja obrigatório, a pedido de quem e com que finalidade o documento é emitido.

Como bem lembram Marques Leite e Ulhoa Cintra, no seu *Novo Manual de Estilo e Redação*, "se se tratar de dotes, habilidades, ou qualidades de alguma pessoa, o atestante deverá cuidar de *especificar* com grande clareza *os dados pessoais* do indivíduo em questão (nome completo, naturalidade, estado civil, domicílio)". A recomendação é muito oportuna, pois tais atestados impõem responsabilidade particularmente grande a quem os fornece.

São perfeitamente dispensáveis, no texto do atestado, expressões como "nada sabendo em desabono de sua conduta", "é pessoa de meu conhecimento", etc., já que só pode atestar quem conhece a pessoa e acredita na inexistência de algo que a desabone.

c) *Local e data* - *cidade*, dia, mês e ano da emissão do ato, podendo-se, também, citar, preferentemente sob forma de sigla, o nome do órgão onde a autoridade signatária do atestado exerce suas funções.

Assinatura - nome e cargo ou função da autoridade que atesta.

MODELOS

ATESTADO

Atesto que FULANO DE TAL é aluno deste Instituto, estando matriculado e freqüentando, no corrente ano letivo, a primeira série do *Curso de Diretor de Teatro*.

Seção de Ensino do Instituto de Artes da UFRGS, em Porto Alegre, aos 2 de julho de 1971.

ATESTADO

Chefe da Seção de Ensino

Atesto, para fins de direito, atendendo a pedido verbal da parte interessada, que FULANO DE TAL é ex-servidor docente desta Universidade, aposentado, conforme Portaria nº 89, de 7-2-1964, publicada no DO de 21-1,-1965, de acordo com o artigo 176, inciso III, da Lei nº 1.711, de 28-10-1952, combinado com o artigo 178, inciso III, da mesma Lei, no cargo de Professor de Ensino Superior, do Quadro de Pessoal, matrícula nº 1-218.683, lotado na Faculdade de Medicina.

Porto Alegre, 10 de outubro de 1972.

Sérgio Ornar Fernandes, Diretor do Departamento de Pessoal.

CERTIDÃO

Certidão é o ato pelo qual se procede a publicidade de algo relativo à atividade Cartorária, a fim de que, sobre isso, não parem mais dúvidas. Possui formato padrão próprio, termos essenciais que lhe dão suas características. Exige linguagem formal, objetiva e concisa.

TERMOS ESSENCIAIS DA CERTIDÃO:

- Afirmação: CERTIFICO E DOU FÉ QUE,
- Identificação do motivo de sua expedição: A PEDIDO DA PARTE INTERESSADA,
- Ato a que se refere: REVENDO OS ASSENTAMENTOS CONSTANTES DESTE CARTÓRIO, NÃO LOGREI ENCONTRAR AÇÃO MOVIDA CONTRA EVANDRO MEIRELES, RG 4025386950, NO PERÍODO DE 01/01/1990 ATÉ A PRESENTE DATA
- Data de sua expedição: EM 20/06/1999.
- Assinatura: O ESCRIVÃO:

Ex.

C E R T I D ã O

CERTIFICO E DOU FÉ QUE, usando a faculdade que me confere a lei, e por assim me haver sido determinado, revendo os assentamentos constantes deste Cartório, em especial o processo 00100225654, constatei, a folhas 250 dos autos, CUSTAS PROCESSUAIS PENDENTES DE PAGAMENTO, em valor total de R\$1.535,98, conforme cálculo realizado em 14/05/1997, as quais deverão ser pagas por JOAQUIM JOSÉ DA SILVA XAVIER, devidamente intimado para tanto em 22/07/1997, sem qualquer manifestação, de acordo com o despacho exarado a folhas 320, a fim de lançamento como Dívida Ativa.

Em 20/06/1998.

O Escrivão.

CIRCULAR

MODELOS

CIRCULAR Nº 55, DE 29 DE JUNHO DE 1973.

Prorroga o prazo para recolhimento, sem multa, da Taxa de Cooperação incidente sobre bovinos.

O DIRETOR-GERAL DO TESOUREIRO DO ESTADO, no uso de suas atribuições, comunica aos Senhores Exatores que, de conformidade com o Decreto nº 22.500, de 28 de junho de 1973, publicado no Diário Oficial da mesma data, fica prorrogado, até 30 de setembro do corrente exercício, o prazo fixado na Lei nº 4.948, de 28 de maio de 1965, para o recolhimento, sem a multa moratória prevista no artigo 71 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, da Taxa de Cooperação incidente sobre bovinos.

Lotário L. Skolau de,

Diretor-Geral.

(DO/RS de 11-5-1973, p. 16 - com adaptações)

CIRCULAR Nº 1, DE 10 DE OUTUBRO DE 1968.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em observância aos princípios de racionalização administrativa inscritos no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, recomenda a Vossa Excelência a adoção, pelo órgão central de pessoal, de imediatas providências no sentido de que os atos relativos ao funcionalismo, notadamente exoneração, promoção e redistribuição de pessoal, a serem submetidos e assinados por Sua Excelência, tenham o caráter coletivo, devendo abranger num só ato o maior número possível de casos individuais.

Rondon Pacheco,

Ministro Extraordinário para os Assuntos do Gabinete Civil.

(DOU de 11-10-1968, p. 8.920)

DECLARAÇÃO

Como vimos em um dos exemplos de requerimento, Amanda L. Gomes anexou-lhe uma declaração de conclusão do Curso de Administração de Empresas. Tal declaração, além de servir-lhe como documento provisório, também facilitará o andamento do processo para expedição de seu diploma. Você alguma vez precisou apresentar uma declaração? Conhece esse documento?

Inúmeras são as situações em que nos é solicitado ou recomendado que apresentemos uma declaração. Por vezes, em lugar de declaração usa-se a palavra atestado, que tem o mesmo valor. São declarações de boa conduta, prestação de serviços, conclusão de curso, etc.

A declaração (atestado) deve ser fornecida por pessoa credenciada ou idônea que nele assume a responsabilidade sobre uma situação ou a ocorrência de um fato. Portanto, é uma comprovação escrita com caráter de documento.

A declaração pode ser manuscrita em papel almaço simples (tamanho ofício) ou digitada/datilograda. Quanto ao aspecto formal, divide-se nas seguintes partes:

Timbre - impresso como cabeçalho, contendo o nome do órgão ou empresa. Atualmente a maioria das empresas possui um impresso com logotipo. Nas declarações particulares usa-se papel sem timbre.

Título - deve-se colocá-lo no centro da folha, em caixa alta.

Texto - deve-se iniciá-lo a cerca de quatro linhas do título. Dele deve constar:

- Identificação do emissor. Se houver vários emissores, é aconselhável escrever, para facilitar: os abaixo assinados.

- O verbo atestar/declarar deve aparecer no presente do indicativo, terceira pessoa do singular ou do plural.

- Finalidade do documento - em geral costuma-se usar o termo "para os devidos fins", mas também pode-se especificar: "para fins de trabalho", "para fins escolares", etc.

- Nome e dados de identificação do interessado. Esse nome pode vir em caixa-alta, para facilitar a visualização.

- Citação do fato a ser atestado.

Local e data - deve-se escrevê-los a cerca de três linhas do texto.

Assinatura - assina-se a cerca de três linhas abaixo do local e data.

Observe o trecho que encerra essa declaração:

"... quando se efetivou a sua cessão para o Setor de Almoxarifado. "

Você sentiria dificuldade para escrever a palavra *cessão*? Ficaria na dúvida entre: *sessão*, *seção* ou *cessão*? Isso é comum. Trata-se, no caso, do que chamamos *homônimos*. São palavras de pronúncia idêntica, mas com grafias e significados diferentes. Vejamos as diferenças:

cessão - doação; ato de ceder.

sessão - reunião; espetáculo de teatro, cinema, etc. apresentado várias vezes.

seção - corte; divisão; parte de um todo; segmento; numa publicação, local reservado a determinado assunto: seção literária, seção de esportes.

INFORMAÇÃO

Informação nº DCCCE/394/73

Processo nº R/25.726-73

Senhor Diretor do Departamento de Pessoal:

Encaminha a Direção do Instituto de Geociências o pedido de dispensa, a partir de 3 de outubro de 1973, da função gratificada, símbolo 2-F, de Secretário do referido Instituto, formulado pelo funcionário Fulano de Tal.

2. O requerente é agregado ao símbolo 5-F, do Quadro Único de Pessoal - Parte Permanente, desta Universidade, sendo aproveitado pela Portaria nº 677, de 27 de agosto de 1968, para exercer a função gratificada, símbolo 2-F, de Secretário do Instituto de Geociências, desenvolvendo suas atividades em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, conforme aplicação determinada pela Portaria nº 459, de 15 de julho de 1969.

3. Isso posto, de acordo com o preceituado no artigo 77 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, nada obsta a que seja atendida a solicitação, motivo por que remetemos, em anexo, os atos necessários à efetivação da medida.

À consideração de Vossa Senhoria.

DCCE, em 16 de outubro de 1973.

Noé Esquivel,
Diretor.

(Dos arquivos da UFRGS)

OFÍCIO E OFÍCIO-CIRCULAR

CONCEITO

"Ofícios são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores, e entre a Administração e particulares, em caráter oficial." (Meirelles, Hely Lopes - apud "Redação Oficial", de Adalberto Kaspary).

A luz desse conceito, deduzimos que:

1) Somente autoridades (de órgãos oficiais) produzem ofícios, e isso para tratar de assuntos oficiais.

2) O ofício pode ser dirigido a:

a - outras autoridades;

b - particulares em geral (pessoas, firmas ou outro tipo de entidade).

3) Entidades particulares (clubes, associações, partidos, congregações, etc.) não devem usar esse tipo de correspondência.

4) No universo administrativo, o ofício tem sentido horizontal e vertical ascendente, isto é, vai de um órgão público a outro, de uma autoridade a outra, mas, dentro de um mesmo órgão, não deve ser usado pelo escalão superior para se comunicar com o escalão inferior (sentido vertical descendente).

5) O papel utilizado é específico e da melhor qualidade.

6) O ofício está submetido a certas normas estruturais, que são de consenso geral.

1 - Margens

a) Da esquerda - a 2,5 cm a partir da extremidade esquerda do papel.

b) Da direita - a 1,5 cm da extremidade direita do papel.

Nada pode ultrapassá-la, nem a data, nem o nome do remetente.

Para ser perfeitamente alinhada, não é permitido:

* Usar grafismo (tapa-margem);

* afastar sinal de pontuação da palavra;

* deixar espaço de mais de dois toques entre a última e a penúltima palavra;

* espaçar as letras de uma palavra.

2 - Timbre

Brasão (da República, estado ou município), em geral centralizado, a 1 cm da extremidade superior da folha, seguido da designação do órgão.

3 - Numeração

A dois espaços-padrão da designação do órgão.

O espaço-padrão interlinear do ofício é de 1,5 ou 2, conforme a marca da máquina.

Consiste em: Of. Nº ..., ou Of. Circ. Nº seguido do número e, se for conveniente, sigla(s) do órgão expedidor.

No caso dos ofícios-circulares que não tenham uma numeração específica, a palavra "circular" deve ser posta entre parênteses depois do número.

4 - Localidade e Data

Coloca-se na mesma linha do número, desde que haja espaço suficiente, procurando fazer coincidir o seu fim com a margem da direita.

Cuidados especiais com a data:

Não se devem abreviar partes do nome da localidade que também não deve ser seguida da sigla do estado.

* O nome do mês não se grafia com letra maiúscula.

* Entre o milhar e a centena do ano não vai ponto nem espaço.

* Põe-se o ponto após o ano.

ERRADO - P. Alegre/RS, 18 de Junho de 1.985

CERTO - Porto Alegre, 18 de junho de 1985.

5 - Vocativo

Inicia a três espaços-padrão abaixo da data e a 2,5cm da margem esquerda.

Consiste simplesmente da expressão "Senhor(es)" seguido de cargo ou função do destinatário: Senhor Governador, Senhores Deputados, Senhor Gerente, Senhor Diretor-Geral, Senhor Chefe, etc.

Não ha unanimidade quanto à pontuação do vocativo; pode-se usar vírgula, ponto ou dois pontos.

6 - Introdução

Praticamente inexistente. Vai-se direto ao que interessa: "Comunicamos...", "Solicitamos...", "Encaminhamos..." etc.

7 - Texto

Consiste na exposição, de forma objetiva e polida, do assunto, fazendo-se os parágrafos necessários. Estes podem ser numerados a partir do segundo.

8 - Fecho

Modernamente, usam-se apenas "Atenciosamente" ou "Respeitosamente", seguidos de vírgula. O alinhamento e o do parágrafo, ou coloca-se acima da assinatura. Não se numera.

9 - Signatário

Nome e cargo do remetente, encimados pela assinatura, sem traço, a direita do papel.

10 - Destinatário

Ocupando 2, 3 ou 4 linhas, seu final deve coincidir com a extremidade inferior do papel.

Ex.: A Sua Excelência o Senhor

Dr. Fulano de Tal,

DD. Governador do Estado do Rio Grande do Sul PORTO ALEGRE (RS)

Nos ofícios corriqueiros, dispensa-se o nome do destinatário.

Ex.: Ao Senhor Diretor do Colégio X PORTO ALEGRE (RS)

Importante: Caso o ofício ocupe mais de uma folha, o que acontece quando, em media, não cabe em 17 linhas, o destinatário permanece na primeira folha, indo para a ultima apenas o signatário.

Observação: Podem ainda constar no ofício o numero de anexos e as iniciais do redator e datilógrafo. (Veja-se o esquema.)

ORDEM DE SERVIÇO

MODELOS

ORDEM DE SERVIÇO Nº 2-72

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA, no uso de suas atribuições, em aditamento à Ordem de Serviço nº 1-72, de 10-1-72, desta Secretaria, determina que terão expediente externo também na parte da manhã, no horário das oito às onze horas, os seguintes órgãos do Tesouro do Estado, sediados na Capital:

a) Subordinados à Coordenadoria-Geral do ICM:

Divisão de Fiscalização da Grande Porto Alegre (DCP);

Divisão de Fiscalização do Trânsito de Mercadorias (DIM);

Divisão do Recenseamento e Programação Fiscais (RP).

b) Subordinado à Inspetoria-Geral da Fazenda:
Exatoria Estadual de Porto Alegre.
Porto Alegre, 13 de janeiro de 1972.
José H. M. de Campos, Secretário da Fazenda.

ORDEM DE SERVIÇO Nº GG/2-73

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições e em continuidade ao plano de centralização, na Capital, do pagamento de despesas do Interior, objetivando o melhor aproveitamento dos interesses orçamentários do Estado, de modo a permitir a elaboração da programação financeira de desembolso ajustada à efetiva disponibilidade do Tesouro, determina:

I - que, a partir de 11 de janeiro de 1973, todas as despesas realizadas no Interior, pelos órgãos da Administração Direta, sejam processadas na Capital, pelas respectivas repartições e encaminhadas para o Tesouro do Estado, que efetuará o pagamento, através da rede bancária, nas correspondentes localidades;

II - o uso de distribuição de tabelas de crédito às Exatorias Estaduais, através da Contadoria Setorial junto à Fazenda, fica reservado, tão-somente, para as despesas que, necessariamente, devam ser atendidas no local de sua realização e referentes às seguintes rubricas:

a) SERVIÇOS DE TERCEIROS

Comunicações.

b) ENCARGOS DIVERSOS

Ajudas de custo e diárias de viagem; Custas e emolumentos;

Despesas pequenas de pronto pagamento.

Palácio Piratini, em Porto Alegre, ... de..... de.....

Edmar Fetter,

Vice-Governador do Estado, em exercício.

PORTARIA

MODELOS

PORTARIA Nº 3.109, DE 13 DE ABRIL DE 1971.

O MINISTRO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, usando de suas atribuições e considerando o número insuficiente de Agentes de Inspeção na Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Maranhão;

considerando que a situação peculiar daquele Estado, em relação às condições de produção e trabalho, exige, da parte deste Ministério, providências especiais e imediatas;

considerando, ainda, o que consta no Processo nº..... MTPS/319.974-70,

RESOLVE:

Fica elevado para cinquenta por cento, na Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Maranhão, o percentual previsto na Portaria Ministerial d 3.144, de 2 de março de 1970.

Júlio Barata
(DOU de 20-4-1971, p. 2.928)

PORTARIA Nº 15, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1972.

O MINISTÉRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL, usando de suas atribuições legais e de acordo com a alínea b do inciso 11 do artigo 1º do Decreto nº 66.622, de 22 de maio de 1970, resolve:

Art. 1º Alterar o Anexo A - Plano de Busca - do Plano Setorial de Informações do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, aprovado pela Portaria nº 131, de 24 de novembro de 1970.

Art. 2º A presente Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

João Paulo dos Reis Velloso
(DOU de 7-3-1972, p. 1.948)

RELATÓRIO

Senhor Diretor Geral

Encaminhamos a esta Diretoria Geral o presente relatório das averiguações efetuadas em nosso departamento com a finalidade de verificar irregularidades ocorridas no período de 01 de janeiro à 31 de dezembro de 2000.

Comunicamos a Vossa Senhoria que após as averiguações efetuadas constatamos o seguinte:

- 1) As compras efetuadas através de terceiros não apresentavam valores a maior;
- 2) As notas recebidas de fornecedores não conferem com as faturas pagas;
- 3) As mercadorias constantes nas notas foram entregues regularmente ;
- 4) Os pagamentos foram efetuados de acordo com as faturas apresentadas;
- 5) Após comparação entre as notas e as faturas verificou-se uma diferença de R\$ 5.000,00;
- 6) Questionamos junto ao fornecedor para repor mercadorias referente a diferença apresentada.

Junto a este relatório encaminhamos a Vossa Senhoria cópia de toda a documentação necessária a sua apreciação.

Sem mais no momento.

Aguardamos seu despacho.

Fulano de Tal,
Chefe de Serviço.

REQUERIMENTO

CONCEITO

É a correspondência através da qual um particular requer a uma autoridade pública algo a que tem ou julga ter direito.

Portanto, não utiliza papel oficial e não tolera bajulação.

1 - Margens

As mesmas do ofício.

2 - Vocativo

Coloca-se ao alto da folha, a partir da margem esquerda, não podendo ultrapassar os 2/3 da linha, caso em que deve ser harmoniosamente dividido. A localidade só deve constar, se a autoridade destinatária não estiver na da origem. Jamais se põe o nome da autoridade.

Exemplo:

Ilustríssimo Senhor Superintendente Regional do Departamento de Polícia Federal PORTO ALEGRE (RS)

3 - Texto

Inicia com o nome completo do requerente (sem o pronome "eu"), a 2,5cm da margem, em destaque.

Quanto aos demais dados de identificação, que se põem em continuação ao nome, tais como nacionalidade, estado civil, filiação, lotação, endereço, números de documentos etc. , somente cabem aqueles que sejam estritamente necessários ao processamento do pedido.

Dependendo da circunstancia, é importante enumerar os motivos, dar a fundamentação legal e/ou prestar esclarecimentos oportunos.

Redige-se na terceira pessoa.

4 - Fecho

Põe-se abaixo do texto, no alinhamento do parágrafo.

Consiste numa destas expressões:

Nestes termos,
pede deferimento.

.....
Pede deferimento.

.....
Espera deferimento.

.....
Aguarda deferimento.

.....
Termos em que pede deferimento.

Qualquer uma pode ser abreviada com as iniciais maiúsculas, seguidas de ponto: P. D., A. D. etc.

5 - Local e data

Também no alinhamento do parágrafo. (Ver observações no ofício.)

6 - Assinatura

A direita da folha, sem traço e sem nome, se este for o mesmo do início.

MODELOS (Extraídos do livro "Redação Oficial", de Adalberto J. Kaspary)

Senhor Diretor do Colégio Estadual Machado de Assis:

FULANO DE TAL, aluno deste colégio, cursando a primeira série do segundo grau, turma D, turno da manhã, requer a Vossa Senhoria o cancelamento de sua matrícula, visto que fará um estágio profissional de três meses no Estado de São Paulo, a partir do dia 22 do corrente.

Termos em que pede deferimento.

Porto Alegre, 12 de maio de 1974.

Fulano de Tal

Senhor Diretor de Pessoal

da Superintendência dos Transportes do Estado do RS:

FULANO DE TAL, funcionário público estadual, ocupante do cargo de Auxiliar de Administração, lotado e em exercício no Gabinete de .Orçamento e Finanças, da Secretaria da Fazenda, matrícula nº 110.287, no Tesouro do Estado, requer a Vossa Senhoria que lhe seja expedida certidão de seu tempo de serviço nessa Superintendência, a fim de anexá-la ao seu processo de licença-prêmio, já em andamento na Secretaria da Administração.

Espera deferimento.

Porto Alegre, 14 de março de 1975.

Fulano de Tal

Excelentíssimo Senhor Secretario da Administração do Governo do Estado do Rio Grande do Sul:

FULANO DE TAL, brasileiro, solteiro, com 26 anos, filho de..... e de..... natural, de Gramado, neste Estado, residente e domiciliado nesta Capital, na Avenida João Pessoa, 582 - ap. 209, requer a Vossa Excelência inscrição no Concurso Público para o Cargo de Oficial Administrativo a ser realizado por essa Secretaria, conforme edita] divulgado no Diário Oficial de 14 do corrente, para o que anexa os documentos exigidos na citada publicação.

Nestes termos,
pede deferimento.

Porto Alegre, 24 de maio de 1974.

Fulano de Tal

NOÇÕES DE RELAÇÕES HUMANAS

CONTEXTOS E DEMANDAS DE HABILIDADES SOCIAIS

Eu mesmo, Se transponho o umbral enigmático, Fico outro ser, De mim desconhecido.

C. Drummond de Andrade

Os diferentes contextos dos quais participamos contribuem, de algum modo, para a aprendizagem de desempenhos sociais que, em seu conjunto, dependem de um repertório de habilidades sociais. A decodificação dos sinais sociais, explícitos ou sutis, para determinados desempenhos, a capacidade de selecioná-los e aperfeiçoá-los e a decisão de emití-los ou não são alguns dos exemplos de habilidades aprendidas para lidar com as diferentes demandas das situações sociais a que somos cotidianamente expostos.

O termo demanda pode ser compreendido como ocasião ou oportunidade diante da qual se espera um determinado desempenho social em relação a uma ou mais pessoas.

As demandas são produtos da vida em sociedade regulada pela cultura de subgrupos. Quando algumas pessoas não conseguem adequar-se a elas (principalmente as mais importantes) são consideradas desadaptadas provocando reações de vários tipos. O exemplo mais extremo é o do fóbico social que não consegue responder às demandas interpessoais de vários contextos, isolando-se no grupo familiar e, mesmo neste, mantendo um contato social bastante empobrecido.

Quando, por alguma razão, um contexto provê aprendizagem de determinadas habilidades sociais, mas não cria oportunidade para que sejam exercidas, as necessidades afetivas a elas associadas podem não ser satisfeitas. Em nossos programas de desenvolvimento de relações interpessoais com universitários, os estudantes freqüentemente apresentam dificuldade de expressar carinho (apesar do desejo de fazê-lo) porque, em suas famílias, seus pais não incentivam e nem mesmo permitem "essas liberdades".

Ao nos depararmos com as diferentes demandas sociais, precisamos inicialmente identificá-las (decodificá-las) para, em seguida, decidirmos reagir ou não, avaliando nossa competência para isso. A identificação ou decodificação das demandas para um desempenho interpessoal depende, criticamente, da leitura do ambiente social, o que envolve, entre outros aspectos:

- a) atenção aos sinais sociais do ambiente (observação e escuta);
- b) controle da emoção nas situações de maior complexidade;
- c) controle da impulsividade para responder de imediato;
- d) análise da relação entre os desempenhos (próprios e de outros) e as conseqüências que eles acarretam.

Não é muito fácil identificar os sinais que, a cada momento, indicam demandas para desempenhos excessivamente elaborados. Por exemplo, quando o ambiente social é extremamente ameaçador, pode provocar ansiedade, requerendo respostas de enfrentamento ou fuga que variam na adequação às demandas. Em outras palavras, é como se o indivíduo dissesse a si mesmo:

Aqui é esperado que eu... (leitura do ambiente social ou das demandas);

Não posso concordar com isso, eu preciso dizer que... (análise da própria necessidade de reagir a uma demanda);

Acho melhor não dizer nada agora... (decisão quanto a apresentar ou não um desempenho em determinado momento).

Diferentes tipos de demandas interpessoais podem aparecer sob combinações variadas. Algumas combinações, no entanto, parecem típicas de contextos específicos e requerem conjuntos de habilidades sociais que podem ser cruciais para a qualidade dos relacionamentos aí desenvolvidos. O contexto mais significativo da vida da maioria das pessoas é o familiar. Além deste, podem-se destacar, como inerente à vida social na maior parte das culturas, a escola, o trabalho, o lazer, a religião e o espaço geral de cotidianidade (ruas, praças, lojas etc.). Segue-se uma análise dos contextos familiar, escolar e de trabalho que, não obstante suas especificidades, contemplam também muitas das habilidades sociais requeridas nos demais.

1. o contexto familiar

A vida familiar se estrutura sobre vários tipos de relações (marido-mulher, pais-filhos, entre irmãos e parentes) com uma ampla diversidade de demandas interpessoais. O desempenho das habilidades sociais para lidar com elas pode ser uma fonte de satisfação ou de conflitos no ambiente familiar. Dada a inevitabilidade de conflitos o caráter saudável de muitos deles depende da forma de abordá-los e resolvê-los o que remete, em última instância, à competência social dos envolvidos.

Relações conjugais

Embora, na sociedade atual, as pessoas já possuam um razoável conhecimento de seu parceiro antes de optarem por uma vida em comum, mesmo assim, com o passar do tempo, pode ocorrer a deterioração de alguns comportamentos mutuamente prazerosos (reforçadores) e o aparecimento ou maximização de outros de caráter aversivo. Em um relacionamento novo, cada pessoa procura exibir ao outro o melhor de si mesma, mas, ao longo do tempo, o cotidiano doméstico pode alterar drasticamente esse repertório. Além disso, a maioria das pessoas, ao se casarem, possuem algumas idéias românticas sobre o amor que, além de não se concretizarem, dificultam a identificação e o enfrentamento das dificuldades conjugais.

Considerando o conceito de compromisso (referido no Capítulo 2), crucial para o caso das relações conjugais, a qualidade desse relacionamento depende, criticamente, de quanto os cônjuges investem na sua continuidade e otimização. O auto-aperfeiçoamento de ambos em habilidades sociais conjugais garante, em parte, esse compromisso. No entanto, quando apenas um dos parceiros alcança um desenvolvimento sócio-afetivo rápido, diferenciando-se excessivamente do outro, ele pode reavaliar os próprios ganhos na relação como insatisfatórios e dispor-se à busca de relacionamentos alternativos, provocando a sua ruptura. Uma fonte de ruptura ocorre, portanto, quando há uma ausência de compromisso com a própria relação e/ou com o desenvolvimento do outro.

Em uma revisão da literatura de pesquisas sobre Terapia Conjugal, Gottman e Ruschel identificaram algumas habilidades essenciais para a qualidade do relacionamento conjugal, destacando aquelas associadas à aprendizagem e ao controle dos estados afetivos que desencadeiam conflitos e reduzem a capacidade de processamento de informações. Tais habilidades incluem: acalmar-se e identificar estados de descontrole emocional em si e no cônjuge, ouvir de forma não defensiva e com atenção, validar o sentimento do outro, reorganizar o esquema de interação do casal de modo a romper o ciclo queixa-crítica-defensividade-desdém. Acrescentam, também, a este conjunto, a habilidade de persuadir o cônjuge a não tomar nenhuma decisão enquanto o estado de excitação psicofisiológica estiver sem autocontrole adequado.

Freqüentemente, um dos cônjuges expressa pensamentos e sentimentos de forma explosiva, extrapolando nas queixas e críticas. Se a reação do outro seguir na mesma direção, gera descontrole de ambos e uma alta probabilidade de manutenção do ciclo descrito acima, o que tende a piorar ainda mais a situação. Daí a importância da habilidade de acalmar o outro. Ouvir não defensivamente permite que o cônjuge exponha por completo o seu pensamento e pode servir para validar seu sentimento (empatia). Adicionalmente, a fala calma facilita a organização do conteúdo da mensagem, aumenta a probabilidade de clareza e, conseqüentemente, de compreensão, tendo o efeito provável de acalmar. As situações de conflito geralmente exigem outras habilidades como as de admitir o erro, desculpar-se ou pedir mudanças de comportamento.

Existem casais que são bastante atenciosos com amigos, colegas de trabalho e pessoas que lhes prestam serviço e, no entanto, deixam de dar essa mesma quantidade de atenção ao cônjuge. A maioria que age assim parece não ter a intenção de colocar o cônjuge em segundo plano, porém acaba por negligenciar um elemento importante do relacionamento, ignorando situações e oportunidades para exercer a habilidade de dar atenção.

Muitas vezes, a imagem idealizada, ou real no começo do relacionamento, de uma pessoa bem-humorada, amável, carinhosa etc. vai se desvanecendo, gerando insatisfação e desinteresse. Bom humor, gentileza mútua, carinho e atenção precisam ser cultivados no cotidiano da relação. Para isso, é muito importante a habilidade de prover conseqüências positivas quando o cônjuge apresenta esses comportamentos. A sinceridade, no entanto, é fundamental, caso contrário poderá parecer que há pretensão de manipulação. Há um velho adágio popular que cai bem nesta situação: amor com amor se paga. Em muitas situações em que o comportamento do outro caminha na direção de desempenhos favoráveis à qualidade do relacionamento, pode ser importante que os cônjuges explicitem claramente esses aspectos, por meio da habilidade de *dar feedback positivo*. Da mesma maneira, pedir *feedback* é uma habilidade que favorece uma avaliação conjunta.

São muitos os problemas resolvidos diariamente por apenas um dos membros da díade conjugal em assuntos que afetam a ambos. Esses problemas, ou são corriqueiros, ou possuem tal urgência que demandam ações imediatas. O partilhar decisões pelo casal produz, no entanto, um equilíbrio nas

relações de poder, na medida que ambos decidem e são, igualmente, responsáveis pelo êxito ou fracasso de todo empreendimento.

Um subgrupo particularmente relevante de habilidades sociais conjugais é representado pelas de relacionamento íntimo. Nesta categoria, os desempenhos sociais possuem características singulares, com o padrão não verbal tendo um peso considerável na interação. O conteúdo (o que se diz), a forma (como se diz) e a ocasião (quando se diz) são componentes importantes e precisam ser bem dosados e ajustados às preferências das pessoas envolvidas. Isso significa que requisitos não fundamentais em outros contextos ganham, aqui, um estatuto especial como, por exemplo, as discriminações sutis das mensagens enviadas em códigos e elaboradas no processo de interação.

Relações pais-filhos

As relações pais-filhos possuem um caráter afetivo, educativo e de cuidado que cria muitas e variadas demandas de habilidades sociais. O exercício dessas habilidades é, em geral, orientado para o equilíbrio entre os objetivos afetivos imediatos e os objetivos a médio e longo prazo de promover o desenvolvimento integral dos filhos e prepará-los para a vida. Argyle identifica três estratégias básicas pelas quais os pais educam seus filhos: a) por meio das conseqüências (recompensas e punições), b) pelo estabelecimento de normas, explicações, exortações e estímulos e c) por modelação. Cada uma dessas estratégias baseia-se em ações educativas que supõem um repertório elaborado e diversificado de habilidades sociais dos pais.

À medida que crescem, os filhos desenvolvem interesses, idéias e hábitos que podem gerar conflitos familiares. Nem sempre é fácil para os pais a identificação dos sinais que apontam para a iminência de um conflito entre eles e os filhos ou para os estágios iniciais de um comportamento reprovado no contexto dos valores familiares. Inversamente, é também difícil identificar os estágios iniciais de um comportamento desejável que pode estar sendo mascarado pela predominância de outros indesejáveis. Na maioria das vezes, presta-se mais atenção aos comportamentos que perturbam ou quebram normas estabelecidas. Com freqüência os pais buscam interromper 'esses comportamentos com medidas punitivas ou corretivas que produzem resultados pouco efetivos porque os suprimem apenas momentaneamente e, ainda, podem gerar vários sentimentos negativos, como a raiva, o abatimento, a revolta etc.

Essas situações constituem ocasião para o exercício de um conjunto de ações educativas que podem alterar drasticamente a qualidade da relação e promover comportamentos mais adequados dos filhos. A literatura enfatiza a importância de apresentar *feedback* positivo para os desempenhos considerados adequados tão logo eles ocorram. Elogiar e fornecer conseqüências positivas incentivam e fortalecem desempenhos incipientes que, em etapas posteriores, serão mantidos por suas conseqüências naturais. A maioria dos pais faz isso quando está ensinando os filhos a andar, falar ou ler, mas costuma negligenciar a apresentação de conseqüências positivas quando se trata de comportamentos que consideram "obrigação" como estudar, organizar-se, demonstrar gentileza, apresentar iniciativa na solução de pequenos problemas pessoais etc.

Muitos pais queixam-se de que, especialmente na adolescência, os filhos se tornam esquivos, buscando maior contato com os companheiros do que com eles. A adolescência é, sem dúvida, um período de grandes conquistas e descobertas por parte dos jovens, podendo produzir inquietação aos pais. É o momento de experimentar as novas possibilidades cognitivas e o despertar sexual, mas também um período de grande habilidade emocional, dadas suas alterações hormonais. Em qualquer etapa, mas particularmente nesta, são importantes várias outras ações educativas como as de combinar normas e regras de convivência coerentes com os valores familiares e estabelecer consenso sobre padrões de conduta a serem assumidos por todos. Em outras palavras, decidir com os filhos como traduzir valores em comportamentos, o que implica em diálogo e nas habilidades a ele inerentes.

Assim como muitas situações requerem o autocontrole dos sentimentos evitando-se agravar conflitos potenciais, outras podem requerer sua expressão. Em tais casos, embora a demanda apareça sem se anunciar, a expressão de raiva ou desagrado requer controle emocional se o objetivo for educativo mais do que meramente de descarga emocional. A habilidade dos pais de expressar adequadamente raiva e desagrado fornece modelo de autocontrole. Quando esses sentimentos são gerados por comportamentos dos filhos que violam os acordos e as normas combinados, a situação pode requerer a habilidade de defender os próprios direitos em uma visão de reciprocidade.

Em muitos momentos da relação pais-filhos, ocorrem críticas de ambos os lados. A maioria de nós tem facilidade em fazer críticas que apenas humilham as pessoas, mas dificuldade em apresentar as construtivas. Além disso, a habilidade de desculpar-se pode ser importante para diminuir ressentimentos e induzir atitudes construtivas em relação à dificuldade vivida.

2. O contexto escolar

A Educação é uma prática eminentemente social que amplia a inserção do indivíduo no mundo dos processos e dos produtos culturais da civilização. A escola é um espaço privilegiado, onde se dá um conjunto de interações sociais que se pretendem educativas. Logo, a qualidade das interações sociais presentes na educação escolar constitui um componente importante na consecução de seus objetivos e no aperfeiçoamento do processo educacional.

O discurso oficial sobre os objetivos e metas da instituição escolar, preconizado e continuamente reafirmado em termos de formação para a vida e para a cidadania, já inclui, naturalmente, a articulação entre aprendizagem e desenvolvimento. O desenvolvimento sócio-emocional não pode ser excluído desse conjunto, especialmente quando se observa, nos dias atuais, uma escalada de violência atingindo crianças e jovens e manifestando-se, inclusive, no contexto escolar. Há, portanto, uma concordância quase unânime sobre a necessidade de aprimoramento das competências sociais de alunos, professores e demais segmentos da escola.

Mas é necessário destacar a importância de uma clara compreensão sobre que tipo de habilidades efetivamente contribui para essa preparação para a vida. Em um de nossos estudos, uma amostra significativa de professores da rede pública valorizou as habilidades pró-sociais em níveis significativamente superiores à valorização atribuída às habilidades assertivas e de enfrentamento. Como são complementares, é importante que todos esses conjuntos sejam, igualmente, desenvolvidos na escola. Habilidades como liderar, convencer, discordar, pedir, mudança de comportamento, expressar sentimentos negativos, lidar com críticas, questionar, negociar decisões, resolver problemas etc. precisam também ser promovidas pela escola. A emissão competente de tais habilidades pode constituir um antídoto importante aos comportamentos violentos, especialmente se desenvolvidos paralelamente às habilidades de expressar sentimentos positivos, valorizar o outro, elogiar, expressar empatia e solidariedade e demonstrar boas maneiras.

Os estudantes excessivamente tímidos ou muito agressivos enfrentam maiores dificuldades na escola, pois em geral apresentam déficits nas chamadas habilidades de sobrevivência em classe: prestar atenção, seguir instruções, fazer e responder perguntas, oferecer e pedir ajuda, agradecer, expor opiniões, discordar, controlar a própria raiva ou tédio, defender-se de acusações injustas e pedir mudança de comportamento de colegas, no caso de chacotas e provocações. Além das consequências sobre a aprendizagem, tais dificuldades podem se reverter em problemas de auto-estima no desenvolvimento sócio-emocional.

Além disso, uma ampla literatura vem mostrando correlação entre déficits no repertório de habilidades sociais dos alunos e suas dificuldades de aprendizagem e baixo rendimento escolar. Embora a funcionalidade dessa relação ainda esteja sob investigação, não é difícil imaginar a importância de habilidades como as de perguntar, pedir ajuda, responder perguntas, dar opinião, expressar dificuldade etc. sobre a aprendizagem nesse contexto e, em particular, como forma de obter atenção e cuidado por parte da professora.

3. o contexto de trabalho

Qualquer atuação profissional envolve interações com outras pessoas onde são requeridas muitas e variadas habilidades sociais, componentes da competência técnica e interpessoal necessária para o envolvimento em várias etapas de um processo produtivo.

A competência técnica usualmente faz parte dos objetivos educacionais dos cursos profissionalizantes de segundo e terceiro graus e dos treinamentos que ocorrem no âmbito das organizações. No entanto, a competência interpessoal raramente é relacionada como objetivo de formação profissional ocorrendo, de forma assistemática, como um subproduto desejável do processo educativo, por vezes referido como currículo oculto.

Embora existam ocupações em que grande parte das atividades é realizada quase que isoladamente, como, por exemplo, a do restaurador de obras-de-arte, do copista de obras antigas ou do arquivista em um escritório, ainda assim há um processo complementar que depende da interação social. Tal processo pode ser de recepção de itens de tarefa, negociação de contrato, reuniões, supervisão de atividades, aperfeiçoamento por meio de cursos etc. Pode-se dizer que praticamente nenhum trabalho ocorre no isolamento social total. Por outro lado, existem outras atividades em que a realização da tarefa se dá quase que totalmente na relação com o outro, ou seja, elas são mediadas por interações sociais. São as ocupações de vendedor, recepcionista, telefonista, professor, médico, assistente social, terapeuta etc.

Os novos paradigmas organizacionais que orientam a reestruturação produtiva têm priorizado processos de trabalho que remetem diretamente à natureza e qualidade das relações interpessoais. Entre tais aspectos, pode-se citar a ênfase na multiespecialização associada à valorização do trabalho

em equipe, intuição, criatividade e autonomia na tomada de decisões, ao estabelecimento de canais não formais de comunicação como complemento aos formais, ao reconhecimento da importância da qualidade de vida e à preocupação com a auto-estima e com o ambiente e cultura organizacionais.

Essas mudanças imprimem demandas para habilidades como as de coordenação de grupo, liderança de equipes, manejo de estresse e de conflitos interpessoais e intergrupais, organização de tarefas, resolução de problemas e tomada de decisões, promoção da criatividade do grupo etc. As inovações constantes e o desenvolvimento organizacional no mundo do trabalho requerem, ainda, competência para falar em público, argumentar e convencer na exposição de idéias, planos e estratégias. O trabalho em pequenos grupos mostra a necessidade de habilidades de supervisão e monitoramento de tarefas e interações relacionadas ao processo produtivo que, para ocorrerem adequadamente, exigem competência em requisitos como os de observar, ouvir, dar *feedback*, descrever, pedir mudança de comportamento, perguntar e responder perguntas entre outras.

INTRODUÇÃO À TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO

É necessário, primeiramente, que procuremos entender a razão de estudar Administração. Ao longo do tempo, os homens procuraram viver em agrupamentos e, à medida que, orientados por mecanismos de sobrevivência próprios deles, enfrentavam desafios, eram impelidos a construir abrigos para se proteger das intempéries, do ataque de animais, para resguardar seus filhos, para descansar sem o risco de ser atacados por outros grupos, para guardar os produtos que obtinham na natureza etc. Começa desse modo a necessidade de administrar os bens conseguidos e pertencentes àquele grupo de pessoas. Esse esforço, longe de qualquer sistematização, abria perspectivas que viriam, bem mais tarde, redundar no aparecimento da Administração Científica.

Ainda no alvorecer da civilização humana, os homens, imbuídos do espírito de raciocínio e experimentação, iniciam seu lento processo evolutivo - dominam o fogo, inventam a roda, aprendem a plantar. Esse processo indica ao homem que é preciso construir depósitos para guardar e proteger a colheita não só no período de entressafra como para aqueles em que a inclemência do clima não permite obter alimentos para seu grupo. Um dos mais notáveis avanços nesse processo é a identificação de que, sozinho, nenhum homem poderia fazer o que era exigido diante das circunstâncias que se apresentavam. Então, quase que espontaneamente, pelo reconhecimento de que a união entre vários grupos era muito mais proveitosa (porque haveria mais braços para defender o grupo e disponibilidade de mais recursos para todos), nasce o conceito original de Organização. É quando um conjunto de seres humanos identificados pelos mesmos motivos une-se para preservar a espécie e desenvolver avanços na conquista de bens úteis e indispensáveis à sobrevivência de todos.

Sem dúvida, os empreendimentos realizados conduzem ao florescimento da civilização que, através de desafios e adaptações, reagem de maneira intuitiva e geram um enorme cabedal de conhecimentos. A criatividade associada à observação e a conseqüente aplicação dos conhecimentos adquiridos, sustentada por experimentos baseados na tentativa-erro, conduz o homem a colecionar experiências e conhecimentos. Essa epopéia de audácia e ousadia caracteriza a evolução do Homem através dos tempos.

Os mais antigos relatos das tentativas de sistematização e criação de parâmetros que chegaram até nós são encontrados na Bíblia; no Código de Hamurabi; nos hieróglifos encontrados nas pirâmides do Egito; nos tijolos cuneiformes dos assírios e caldeus; nos pergaminhos dos gregos e em registros de povos antigos. Esses registros, somados à pesquisa arqueológica intensa que se desenvolve desde o século XVII, proporcionaram o suporte para que uma série de ciências nascessem e evoluíssem. Assim, além da Arqueologia, a Antropologia, a Matemática, a Psicologia etc. tiveram seus primeiros passos no estudo das Organizações elementares de nossos antepassados e procuram explicar como os homens encaravam sua vida no início dos tempos.

De maneira simultânea à sistematização de uma série de ciências, também a organização humana prescindia de sistematização. A Organização Política, a Organização dos Dispositivos Legais (o Direito), a Organização da Produção de bens dão a pista para que surjam as primeiras manifestações de elaboração de conceitos e critérios que levariam à elaboração de um universo baseado em uma metodologia científica.

A incorporação de inventos e descobertas faz com que a visão dos estudiosos volte-se com redobrado vigor ao desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre as organizações, tentando estabelecer os fundamentos de seu funcionamento. As organizações que, de maneira geral são chamadas de instituições, são constituídas por pessoas e existem por força delas e para elas. No entanto, as organizações são constituídas por recursos humanos e não-humanos. A busca de maior sintonia entre eles representa um grande desafio e reveste-se de grande complexidade. Os recursos humanos, obviamente, são pessoas e os recursos não-humanos são os físicos e materiais, financeiros, tecnológicos, mercadológicos, informativos, comunicativos etc. As organizações, de maneira geral, diferem umas das outras, pois são entes individualizados, heterogêneos, de tamanho, estrutura e objetivos diferentes e, ainda, apresentam caráter de elevado dinamismo, modificando-se ao longo dos tempos, influenciadas pelas constantes mutações das condições conjunturais que se apresentam.

De maneira geral, podemos classificar as organizações em dois grandes grupos: as organizações lucrativas e as não-lucrativas.

Vê-se, portanto, que o estudo da Teoria das Organizações precede o estudo da Teoria da Administração. Podemos, então, definir Teoria da Administração como o campo do conhecimento que se ocupa da Administração em geral, seja nas organizações lucrativas, seja nas organizações não-lucrativas.

A ADMINISTRAÇÃO: O QUE É E PARA QUE SERVE

A palavra Administração vem do latim *ad* (direção, tendência a) e *minister* (subordinação) e significa aquele que realiza funções sob o comando de outros, ou seja, presta serviço a outro. No entanto, esse conceito vem sofrendo contínuas transformações em seu significado.

A Administração, então, apresenta-se como uma teoria que sistematiza o estudo das Organizações. Porém, como há grande ênfase nos recursos humanos, vê-se que seu estudo e aplicação revestem-se de alta complexidade e grandes desafios. Somos levados a concluir que aqueles que se interessam em se especializar em Administração têm um grande campo à frente.

São vários os níveis no âmbito das Organizações nos quais o administrador poderá exercer os conhecimentos adquiridos: Administração da Produção, Administração Financeira, Administração de Recursos Humanos, Administração Mercadológica, Administração Pública etc.

Temos que ter consciência de que a Administração não é a aplicação intuitiva e mecânica de conhecimentos proporcionados pela teoria de utilização universal em toda e qualquer organização. Temos que ter a sensibilidade de identificar corretamente o cenário no qual estaremos aplicando os conceitos que nos foram apresentados pela teoria. Sem dúvida, da mesma maneira que as organizações são sensíveis no seu trato - pois são constituídas de pessoas -, o Administrador também o é, e isso acrescenta mais complexidade.

As organizações são registros de cunho legal, frias, estáticas e existem em estatutos, em regulamentos, em normas amparadas por ampla gama de dispositivos legais. O que as torna dinâmicas, vivas, nervosas, competitivas são as pessoas que as constituem - elas somente vão poder existir a partir da conjugação de esforços das pessoas que as constituem. O sucesso do administrador está inerentemente ligado ao sucesso das organizações. Será de pouca valia uma aplicação intensa, por parte do administrador, da teoria que o habilita, se não se levar em conta que há um condicionamento à personalidade do administrador e a seu modo de agir, o que subordina o conhecimento teórico que ele vier a apresentar à sua atuação no âmbito da organização e na interação com o ambiente.

Portanto, a tarefa atual da Administração é interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle dos esforços realizados em todas as áreas e níveis, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada às exigências impostas pela situação.

ADMINISTRAÇÃO: CIÊNCIA E ARTE

São várias as manifestações para a Administração no que se refere à tipologia das mesmas, conforme seja ela ciência, arte ou técnica. Esta aparente confusão conceitual deve-se, em grande parte, ao enfoque feito por certos autores na classificação da Administração. Essas iniciativas de definição podem confundir o estudante, que passa a julgar a Administração como um tema incompreensível. Porém, usando o rigor da definição para cada classificação, veremos que, em nenhum momento, se perde o valor de se aprofundar num tema tão importante para as empresas nos dias de hoje. Portanto, devemos definir cada uma das classificações para poder melhor avaliar do que se trata.

A Ciência trata da realidade: procura conhecer os fenômenos, explicando-os e predizendo seu comportamento. A Ciência investiga e busca o conhecimento e a compreensão, elaborando teorias, leis, hipóteses e aplica o método científico com rigor.

A Técnica é complementação da Ciência. Tem como objetivo trabalhar com a realidade, tentando sua transformação através de normas e procedimentos executados sobre a realidade das coisas e objetos.

A Arte é um conjunto de atitudes absolutamente diferentes do conteúdo das Ciências e das Técnicas. Apesar de a Arte estar vinculada à realidade, ela se realiza de modo individual, pessoal, subjetivo e vivencial para ser comunicada ou não a outros indivíduos, sem rigor, sem imposições, com a flexibilidade que a personalidade e o estilo de cada indivíduo impõe.

Portanto, restam-nos três opções para classificar a Administração quanto ao tipo: a Administração é Ciência, Técnica ou ambas a um só tempo. Admitamos que a terceira opção é a correta, pois atua de forma complementar e interativa. Podemos afirmar, então, que a Administração é uma ciência que estuda as organizações, com apoio da técnica, com fins descritivos, para compreender seu funcionamento, sua evolução, seu conhecimento e seu comportamento.

Vê-se, portanto, que a Administração exige de todos os componentes da organização um compromisso de grupo, envolvendo todos os participantes de maneira a eliminar obstáculos durante a realização de tarefas e proporcionando benefícios a todos os integrantes e até para a Sociedade como um todo. Afirmamos que a Organização tem um espaço e atuação muito maior do que se pode imaginar à primeira vista. Ela transcende os limites de seu ambiente e, pela prática de tarefas internas, pelas boas técnicas de Administração, revela-se a importância da organização no contexto social. Nos dias de hoje, identifica-se com mais apuro o papel das organizações com seu papel estimulador de resolver carências na própria sociedade em que atua. Constata-se esse objetivo das organizações pelo fato de que muitas organizações editam, para uso interno e para conhecimento de seus clientes e fornecedores, um painel de compromissos, ressaltando valores e compromissos a serem respeitados pelos seus componentes. Isso enfatiza a necessidade de um trabalho consciente e voltado para o conjunto da sociedade e elimina iniciativas individuais sem que haja parâmetros apropriados.

Enfim, busca resolver conflitos e consagra o princípio de que os participantes da organização estão aplicados em trabalhar com uma visão mais para a sociedade como um todo, do que para mero atingimento de objetivos pessoais.

ADMINISTRAÇÃO: TEORIA E PRÁTICA

O elevado grau de complexidade, mudanças e incertezas por que passam as sociedades faz com que seja de primordial importância o estudo da Administração. Busca-se enfatizar que não há solução sem o esforço cooperativo das pessoas existentes nas organizações. A Administração passa a ser, então, uma atividade para que, pelo esforço cooperativo e coordenado das pessoas, as organizações atinjam os objetivos propostos. Em qualquer organização, a eficácia para atingir objetivos comuns depende principalmente da capacitação e habilidades daqueles que exercem funções administrativas. A globalização, a enorme quantidade de informações e o rápido avanço tecnológico induzem ao aumento do conhecimento humano, mas por si sós não produzirão efeito prático se a qualidade da Administração sobre as pessoas pertencentes aos quadros das organizações não se revelar eficiente.

Assim como qualquer Ciência, a Administração carece de uma base metodológica que ampare, com sustentação científica e rigor lógico, suas premissas, hipóteses e teses. A metodologia científica fornece o necessário suporte para que a Administração possa ser vista como uma ciência a serviço do homem.

Embora haja uma preocupação para que a Administração seja enquadrada como ciência, ela não pode prescindir, no entanto, das experiências empíricas. Apesar do rigor exigido dos administradores quanto à base científica de suas aplicações, muito do que se implementa pode muito bem compatibilizar-se com a intuição e procedimentos menos ortodoxos. Isto ocorre quando a complexidade atinge níveis muito elevados, e todo o esforço concentrado pode redundar em fracasso. Ninguém é treinado para o fracasso; pretende-se que os principais objetivos venham acompanhados do sucesso. Mas há ocasiões em que o bom senso e iniciativas pioneiras podem apontar soluções que não se coadunam com o que a teoria recomenda. Assim, percebemos que pode haver certa dose de pioneirismo na implantação de técnicas administrativas. Isso denota o caráter dinâmico da Administração. Recomenda-se que periodicamente os administradores revisem seus conceitos e registrem suas experiências, de maneira que, futuramente, elas possam fazer parte do elenco de novas técnicas.

A cautela e a prudência recomendam que, em qualquer situação, primeiro se deve analisar a situação, verificar as melhores soluções, implementá-las e controlá-las. Depois, se os caminhos não levarem à consecução dos objetivos, tentam-se novas iniciativas. Ler os fatos passados, interpretá-los no presente e projetar para o futuro novas posturas mais dinâmicas exigem, da parte dos administradores, sensibilidade, conhecimento e experiência. Para isso, o administrador deve atuar com qualidades como ética, experiência, transparência, dedicação e envolvimento, sem esquecer o reconhecimento da capacitação e sua constante atualização.

A massa de informações disponível deve ter um tratamento de seleção imediata para ser utilizada como elemento aglutinador das idéias do grupo ao qual pertence o administrador. A ciência da tomada de decisão deve levar em consideração, além do talento, criatividade e desprendimento, a colaboração dos participantes envolvidos na busca da eficiência e eficácia das organizações.

A busca de consenso, harmonia e paz entre os colaboradores deve servir de estímulo para que haja crescimento das pessoas e seja um agregador de valor para aumentar o diferencial competitivo das organizações.

A visão globalizada obriga a trabalhar com diferenças sensíveis e, sem menosprezá-la, o administrador deve buscar nas pessoas o melhor que elas podem oferecer para as organizações.

A ADMINISTRAÇÃO HOJE

Resumindo, a administração apresenta-se hoje como o caminho para o enfrentamento dos seguintes cenários:

- Ambiente de extrema competitividade;
- Necessidade de eficiência, quantidade, recurso e qualidade;
- Grande impacto tecnológico;
- Relacionamento humano sensível.

Nesses contextos, destacamos:

Globalização

- Abertura comercial e financeira dos países;
- Expansão das empresas multinacionais;
- Formação dos blocos econômicos;
- Criação da OMC (Organização Mundial do Comércio) para estimular o equilíbrio entre as práticas comerciais;
- Divisão social do trabalho (produção nos países periféricos. Exemplo: Ásia).

Tecnologia Intensiva

- Processamento de dados;
- Robotização;
- Automação.

Preocupação com a Ecologia e Qualidade de Vida

- Controle rígido da poluição, na unidade produtora e no produto;
- Localização;
- Preocupação social com empregados e comunidade.

Defesa do Consumidor e Ênfase no Cliente

- Código de Defesa do Consumidor (Brasil);
- Atendimento do consumidor;
- Fidelização dos clientes.

Redução do Pessoal e Diminuição da Hierarquia

- Reengenharia - revisão e adoção de novas técnicas de produção;
- *Downsizing* - enxugamento dos organogramas e de funcionários.

Requalificação e Qualificação

- Ênfase no treinamento constante de funcionários (interno);
- Requalificação de funcionários;
- Estímulo para que funcionários obtenham novos conhecimentos (externo).

O PROCESSO GERENCIAL

O gerenciamento é um processo de decisão voltado para a realização de um ou mais objetivos, podendo envolver uma pessoa, um pequeno grupo ou grande organização.

Gerenciamento é dos mais críticos elementos do sucesso ou fracasso de qualquer empresa. Por definição, gerenciamento envolve a coordenação de esforços de um grupo de pessoas, de forma que suas necessidades e objetivos sejam consistentes e complementares aos objetivos da organização a que eles estão ligados.

Neste sentido, o gerenciamento é um processo de administração visto freqüentemente como um conjunto de várias funções administrativas - planejamento, organização, liderança e controle dos recursos utilizados pela empresa de forma a atingir os objetivos estabelecidos.

As palavras-chave da definição de gerenciamento (processo e função administrativa) estabelecem a base para o entendimento da forma de administrar. Primeiro, como processo, ele não pode ser estático, mas uma seqüência de eventos, em uma atividade contínua que está sempre sujeita a mudanças; segundo, indica que o administrador coordena recursos através das funções administrativas.

Portanto, dada a complexidade da forma de administrar (gerenciamento), é necessário dividi-lo em partes para que se possa visualizar todas as fases de um mesmo momento.

AS FUNÇÕES DE GERENCIAMENTO

No início do desenvolvimento da ciência administrativa não se havia ainda estabelecido uma distinção entre o princípio de gerenciamento e a função gerenciamento.

Hoje os termos função e processo são usados com o mesmo significado dentro do contexto da matéria e referem-se a áreas de atividade. A soma total de todas as funções ou processos de gerenciamento é a atividade gerenciamento, havendo uma distinção entre as funções de gerenciamento (planejar, organizar, controlar etc.) e funções organizacionais (*marketing*, produção, finanças, pessoal etc.).

A função gerenciamento é a principal função da administração. Há uma pequena diferença de opinião entre os vários teóricos sobre as principais funções de administração. Algumas dessas diferenças são apenas semânticas, e outras diferem na avaliação que tem sido feita da importância relativa dos elementos incluídos como principais funções e outros excluídos do modelo.

Mais recentemente, uma série de estudos foi conduzida para determinar o que o administrador deve fazer. A listagem das funções administrativas e sua respectiva descrição geralmente têm sido derivadas de experiências individuais e não de observação sistemática.

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES DE GERENCIAMENTO

A abordagem de nosso estudo sobre as funções administrativas segue uma ordem lógica pela qual nós a usaremos para criar uma organização. Quando uma empresa é formada nós primeiro planejamos, a seguir pensamos em sua estrutura, como ela se organiza, em terceiro lugar como a dirigimos e, por último, como a controlamos. Vejamos a seguir essas funções detalhadamente:

PLANEJAMENTO

Planejamento é o processo de pensar voltado para o futuro. Está relacionado com a missão, o negócio da empresa e sua eficácia em se manter no mercado. Leva em consideração diversas variáveis, dentre elas as pessoas, o meio ambiente, a tecnologia e outros recursos para, em seguida, definir objetivos, planos e programas necessários para uma organização.

O cenário muda constantemente e, portanto, os planos e programas não devem ser rígidos, porque ao longo do tempo sofrerão reajustes periódicos, baseados em novas informações e mudanças nas condições operacionais.

O processo de planejar pode ser mais bem entendido se dividido em etapas:

- 1) Diagnóstico do problema;
- 2) Análise das soluções alternativas;
- 3) Projeção dos resultados para cada alternativa; e

4) Seleção de uma alternativa como linha de ação.

Podemos classificar o planejamento como de longo e curto prazo.

Planejamento a longo prazo é aquele definido para períodos superiores a um ano; envolve todas as áreas funcionais da organização e é afetado pelos fatores sociais, econômicos e tecnológicos do ambiente.

Planejamento a curto prazo normalmente envolve períodos inferiores a um ano, objetivando resultados imediatos.

ORGANIZAÇÃO

Organizar pode significar muitas coisas para diferentes pessoas. Pode-se definir organização como o processo de arrumar os fluxos de pessoas, materiais e trabalho para obter resultados com o consumo mínimo de cada recurso utilizado. Em resumo, organizar envolve quatro tarefas específicas:

- 1) definir as atividades da empresa;
- 2) agrupar essas atividades para que os recursos sejam usados eficientemente;
- 3) designar essas atividades a grupos responsáveis e delegar autoridades a esses grupos;
- 4) ligar esses grupos tanto horizontal como verticalmente, através das relações de autoridade e sistema de informações.

DIREÇÃO

Efetuar planos e organizar não significa que as tarefas sejam executadas e os objetivos atingidos. O objetivo da direção é ter pessoas executando tarefas de forma eficiente, evitando conflitos e dispersão dos recursos disponíveis.

Direção está estreitamente relacionada com a liderança face a face entre superior e subordinados, seguidores e associados. Algumas vezes, chamando-a de "motivação", a direção pode ser vista como encorajar, interpretar políticas, delinear instituições, aconselhar e como atividade relacionada com o quadro organizacional em funcionamento, mantendo-o em direção aos objetivos. Na realidade, a função direção envolve três atividades principais, que são: delegação, motivação e comunicação.

Delegação - consiste em designar tarefas aos níveis mais baixos da organização, considerando que eles tenham suficiente competência e informação para desempenhar essas tarefas. Esse processo envolve também a definição de responsabilidade e concessão de autoridade ao indivíduo que irá desempenhar as tarefas delegadas. Com o crescimento das organizações, os ocupantes de cargos de chefia passam a não ser mais capazes de executar todas as tarefas necessárias ao andamento do negócio. Surge, neste momento, a necessidade de se delegarem tarefas a outros indivíduos.

Quando o proprietário ou o gerente delega, transfere autoridade para o subordinado. Esta autoridade permite ao subordinado tomar decisões e ordenar obediência nas questões relativas a esta tarefa. A autoridade fornece poder formal para este subordinado, ou seja, enquanto o subordinado exercer esta tarefa específica, terá o direito de tomar decisões sobre a mesma.

Além do poder formal, existe na empresa o poder informal, que pode vir da própria personalidade da pessoa, das informações que uma pessoa detém ou dos conhecimentos que ela possui.

Delegar autoridade é transferir autoridade ao subordinado. O equívoco mais comum nos processos de delegação é a transferência de responsabilidades sem a correspondente autoridade para a tomada de decisões. Esse erro, que tanto pode inibir o desenvolvimento do subordinado quanto desencorajar novas delegações, deve ser evitado.

Vantagens do Processo de Delegação

- alivia o chefe;
- valoriza os subordinados;
- completa a capacidade do chefe;
- o chefe tem mais tempo para planejar, organizar, dirigir e controlar;
- pode haver uma amplitude administrativa maior, o que implica em menores custos;
- as decisões são mais rápidas.

Um processo de delegação só é completado quando seus três elementos se harmonizam:

- tarefas designadas;
- autoridade delegada;
- responsabilidade exigida.

CONTROLE

A função controle é toda atividade que envolve a avaliação das atividades da organização para saber se os objetivos são ou estão sendo alcançados. Controlar como processo envolve muito mais atividades do que simplesmente fazer correções dos desvios apresentados entre o planejado e o realizado. Logicamente, não poderemos corrigir se não tomarmos conhecimento dos desvios; não tomaremos conhecimento dos desvios se não tivermos uma avaliação constante, progressiva e baseada em padrões de comparação.

O controle envolve três passos lógicos:

- 1) Desenvolver padrões que nos digam onde deveremos estar a um dado tempo;
- 2) Manter o desempenho atual, comparando-o com os padrões;
- 3) Efetuar as correções necessárias.

O controle pode ser classificado como organizacional e operacional.

Os métodos de controle organizacional avaliam o desempenho geral da organização. Padrões de medida tais como lucratividade, crescimento das vendas, retorno sobre os investimentos representam aspectos do desempenho organizacional. Formas de corrigir falhas para atingir esses padrões podem ser pela redefinição de objetivos, replanejamento, mudança na organização formal, melhora da comunicação e motivação dos empregados.

Os métodos de controle operacional envolvem desempenhos diários e podem ser corrigidos imediatamente para poder atingir os padrões esperados. Tipos de controle mais utilizados são volume de produção diária, qualidade da produção, problemas com abastecimento de matéria-prima e as correções devem ser rápidas para não comprometer o volume de produção esperado.

Tanto o controle organizacional como o operacional devem atuar conjuntamente e são necessários para a eficácia da função controle.

Momento de Controlar - A melhor época para a aplicação do controle é um fator significativo no sistema. Os controles deveriam identificar os problemas antes deles ocorrerem, porém isso quase nunca é possível.

O controle pode ser classificado em três momentos:

- 1) Pré-controle ou controle preventivo: qualquer técnica que possibilite identificar um problema antes dele ocorrer. Por exemplo: o orçamento de caixa, a previsão de vendas etc.
- 2) Controle contínuo: mede os desvios à medida que ocorrem. Apesar de não ser ideal como pré-controle, ele pode evitar grandes danos.
- 3) Controle histórico: a grande maioria dos valores coletados pelo controle avalia os resultados após a ocorrência do fato. Se alguma ação corretiva é necessária, ela ocorrerá de maneira a evitar que os erros ocorram novamente.

Essas três formas de controle são bastante úteis para o administrador. Quando usadas em conjunto, podem permitir uma visão clara da situação da empresa. Um equilíbrio adequado entre os três tipos de controle pode aumentar a eficácia de qualquer organização.

Tipos de Controle - Há dois tipos básicos de controle, que podem ajustar ação com os padrões: o sistema aberto e o sistema fechado de sequência de ação. Na prática da administração, a sequência aberta de controle é usada para modificar os padrões, não a ação. Esse sistema deve ser usado para ajustar padrões de inventários, volume de produção, cronograma de compras etc.

No segundo sistema de controle, chamado sequência fechada, o processo de correção é automático e chamado de *feedback* ou retroalimentação. Esse tipo de sistema é comumente utilizado em computadores. É chamado sistema fechado porque as informações partem de uma origem e, após o ciclo completo, voltam à mesma.

Se o sistema é uma sequência aberta, o processo termina na ação corretiva. Se a sequência é fechada, segue até o planejamento.

O processo de avaliação, portanto, é feito em quatro passos distintos:

- 1) estabelecer padrões e métodos de medida de desempenho;
- 2) medir o desempenho atual;
- 3) comparar com padrões para determinar se há alguma diferença;
- 4) correção de qualquer desvio mediante uma ação corretiva.

A simples definição do controle administrativo como "o processo pelo qual administradores garantem que as atividades estão de acordo com o planejado" tem a vantagem de ligar planejamento com controle, porém é uma definição muito simplista. Na realidade, o processo de controlar é mais complexo.

Podemos definir controle enquanto processo como "o esforço sistemático de estabelecer padrões de desempenho, estabelecer sistema de informação, comparar o atual desempenho com os padrões determinados e medir o grau de significância dos desvios apresentados, tomando ações corretivas para assegurar que a empresa possa atingir seu grau de eficácia quanto aos objetivos definidos no planejamento .

É muito difícil pensar em controle sem planejamento ou vice-versa. Muitos autores tratam da dicotomia planejamento-controle em mesmo capítulo, considerando que um é complemento do outro.

Tipos de Medidas - Para determinar o desempenho atual é necessário colher informações. Existem várias formas de colher informações para efeito de controle, e existem vários tipos de informações. Atualmente, a coleta de dados estatísticos tem muito a ver com a utilização de medidas mais objetivas para o controle das atividades da empresa.

Porém, o uso de observações pessoais, relatórios escritos e orais é também ainda muito freqüente. Cada uma dessas técnicas de colher dados tem seus pontos fracos e fortes, e a combinação desses métodos permite obter informações mais confiáveis, bem como ter um maior número de dados.

Um problema que o administrador enfrenta é definir um modelo de controle e a especificação do que deverá ser medido. A seleção de critérios errados pode resultar em consequência muito séria e descrédito no processo. O controle é, sem dúvida, executado em função dos objetivos da empresa, e é ele que irá determinar o que é mais importante ser medido. Se a ênfase do controle deve ser dada na área financeira, de produção ou de marketing, dependerá do que a empresa pretende como produto final.

Tipo de Comparação - Comparação é a determinação entre o desempenho atual e o desejável. Essa comparação depende basicamente dos padrões; se os padrões de desempenho estão abaixo dos níveis aceitáveis, a atenção deve ser maior. A fase de comparação no processo de controle exige que os padrões sejam conhecidos, que o desempenho atual tenha sido medido e que sejam definidos os níveis de tolerância.

Tipo de Ação Corretiva - O tipo de ação corretiva a ser tomada para restabelecer o desempenho aceitável dependerá do fator medido e da decisão feita sobre as causas e definição dos métodos de correção. Há dois tipos distintos de ação corretiva: a correção imediata, que é a colocação das coisas nos devidos lugares imediatamente; e a correção básica, que primeiro pergunta como e por que houve o desvio e depois procura fazer os ajustes de maneira permanente. Bons administradores reconhecem que devem preocupar-se mais com a correção básica.

Qualidades de um Bom Sistema de Controle - Há qualidades que tornam um sistema de controle mais eficiente. Algumas delas são as seguintes:

- 1) Tempo: os controladores devem chamar a atenção para o desvio a tempo, antes que haja um prejuízo muito grande para o desempenho da organização;
- 2) Flexibilidade: o sistema deve ter flexibilidade para ajustar a mudança tanto das operações internas como a do ambiente externo. O reconhecimento dessa mudança é uma constante que toda organização deve enfrentar.
- 3) Economia: apesar de ser um sistema de controle desejável, deve ser econômico para ser mantido em operação. Não é aconselhável instalar um sistema de controle cujos custos sejam maiores que os desvios esperados. Os custos normalmente aumentam com a precisão da medida.
- 4) Ser apropriado: para serem apropriados à natureza da empresa, tanto os padrões como os controles devem ser realísticos, aceitáveis, objetivos e bem elaborados. Essas condições são inter-relacionadas.
- 5) Grau de compreensão: o sistema deve ser legível tanto para o administrador que coordena como para os indivíduos, grupos que o interpretam e o influenciam. Na medida do possível, a simplicidade é um fator-chave para se ter um bom grau de compreensão do sistema.

6) Dar ênfase às exceções: o administrador não tem tempo para dedicar-se à rotina, de forma que ele deve ser comunicado das exceções somente quando elas são realmente diferente das reais.

Relação Controle versus Tempo - O controle pode existir em várias fases durante a realização de uma atividade. As fases mais fáceis de se identificar são:

- a) antes das atividades serem executadas, o que se denomina pré-controle, e tem o objetivo de diminuir o efeito de erro na execução de uma dada tarefa;
- b) durante a execução das atividades, o que se denomina controle corrente, procurando manter sempre as atividades no curso certo de ação;
- c) após a execução das atividades, o que se denomina pós-controle, que é a avaliação dos resultados, segundo um padrão preestabelecido.

A ação corretiva dos desvios detectados pode e deve ser tomada em qualquer das fases do controle.

Além das fases descritas, a ação de controlar pode ocorrer a qualquer momento ou fase da tarefa, desde que já identificada uma necessidade. Por exemplo, quando a tarefa é complexa ou é um projeto de grande importância, há necessidade de um controle contínuo e sistemático, pois os riscos de sucesso ou insucesso são grandes, e um erro pode ser bastante prejudicial para a empresa.

Controle nas Áreas Funcionais - Nas áreas funcionais da organização há certos aspectos básicos que devem ser controlados e que dão uma idéia básica do desempenho da área.

a) **Finanças** - nesta área temos dois tipos de controle a executar: o controle orçamentário e o não-orçamentário. O orçamento financeiro nada mais é que o planejamento do uso de recursos financeiros e a determinação de um retorno esperado após um período de gestão da empresa. Esse orçamento é verificado constantemente com o executado para sentir as diferenças e posição atual da empresa. Nesse momento, ao se comparar, inicia-se o controle.

b) **Produção**: o sistema de produção é muito complexo e sua eficiência é medida por dois padrões: um é a quantidade e qualidade das unidades produzidas; outro é o emprego dos recursos destinados à produção. Para determinar se esses padrões foram atingidos, vários controles devem ser efetuados na área de produção: controle do inventário dos produtos (de matéria-prima e de produtos acabados), controle de qualidade da produção em suas várias fases, controle dos custos de produção, controle do desempenho da função produção (em termos de cumprimento dos prazos de entrega) e controle dos tempos e movimentos. Cada um desses tópicos faz parte da engenharia da produção.

c) **Marketing**. a lucratividade é uma unidade significativa de medida no controle da área de marketing. Medidas como volume de vendas e penetração de mercado são úteis para medir a lucratividade. Há ainda outros controles da função de marketing: controle da linha de produto para verificar em que estágio da curva de vida o produto se apresenta, qual o esforço de venda por produto e por cliente que serve para identificar quais produtos/clientes são lucrativos ou não. O controle dos territórios de marketing permite identificar quais os territórios mais representativos no total dos lucros, em função do volume de vendas. O controle sobre o esforço de propaganda fornece informações para a tomada de decisão em dois pontos básicos da média utilizada: um é a penetração da propaganda até o cliente e outro é para onde deve ir o maior volume do orçamento do programa.

d) **Pessoal**: a empresa mantém arquivo do controle das atividades da área de pessoal por muitas razões: auxilia a solução de problemas de pessoal, serve de dados de informação para o planejamento de necessidades de mão-de-obra, treinamento e assistência ao pessoal existente na organização e, inclusive, para conhecer o ambiente motivacional e disciplinar existente na empresa. Os principais índices na área de pessoal são: índice de eficiência, de acidentes, de ausência e rotatividade de mão-de-obra e índice de emprego. A dificuldade de avaliar a eficiência da função pessoal é que existem múltiplas causas que influenciam essa eficiência e que estão fora do controle da área de pessoal. Por exemplo, o *layout* da área produtiva.

Resistência ao Controle - As pessoas, de maneira geral, não gostam de ser controladas, mesmo entendendo a necessidade de controle. As razões para isso podem ser descritas como sendo:

- a) os padrões são estabelecidos de forma incorreta - de forma muito rígida, sem seleção adequada, com erros;
- b) os padrões não são administrados de forma adequada;
- c) os padrões sempre tendem a ser aumentados; d) as medidas de avaliação nunca são corretas ou não refletem o esforço real;
- e) as ações corretivas são vistas como crítica pessoal;
- f) há muita falta de conhecimento sobre o sistema de controle.

Isso reflete uma característica de pressão em que o controle e a associação merecem recompensa ou punição. De forma consciente ou não, os indivíduos comparam o controle com a violação da liberdade e o desejo de serem donos de seu próprio destino.

As atitudes que os indivíduos normalmente tomam contra o controle podem ser as mais variadas:

- a) resistência do grupo informal;
- b) resistência do grupo formal;
- c) ataque agressivo;
- d) neutralidade ou apatia;
- e) ausência ao trabalho.

Uma forma de tornar o controle mais efetivo e eliminar algumas dessas atitudes é estabelecer um estilo mais liberal de administração - mas nem sempre essa atitude é possível. O controle eficiente das pessoas é mais função da natureza do trabalho, do tipo de indivíduo e do ambiente em que se opera o controle. Nenhuma das partes está procurando o conflito. Cada um está preocupado com seu próprio trabalho. Porém, num certo ponto, suas áreas se interpoem, e isso gera o conflito, pois cada indivíduo procura obter o controle sobre o montante maior de seu ambiente.

Além desses problemas de caráter comportamental em relação ao sistema de controle, existem os problemas de ordem técnica, que dificultam a implantação do sistema. Um tipo de problemática é a dificuldade de identificar as características para controle. Selecionar as características para medir é um problema de conflito entre as características que mais se aproximam dos objetivos da empresa e aquelas que são controláveis de forma mais econômica.

Outro problema ocorre quando as informações são introduzidas no sistema de controle de forma incorreta. A rapidez (ou não) com que essas informações chegam ao sistema pode constituir um problema sério ao controle. Quanto mais rapidamente chegarem, menor será o lapso de tempo que correrá para que sejam tomadas as ações corretivas, evitando maiores prejuízos.

O processo para estabelecer padrões é um problema em muitos sistemas de controle. Os padrões devem ser os mais precisos possível e comunicados a todas as pessoas que de alguma forma estejam a ele relacionados. Muitos desses problemas podem ser solucionados desde que sejam conhecidos em suas raízes.

Um controle eficiente é baseado em um processo, conhecido como Sistema de Informação Gerencial - SIG. Um SIG pode ser definido como um método formal de dar aos gerentes informações necessárias para tomada de decisões.

O valor das informações obtidas com o SIG depende de sua qualidade, tempo e relevância para a ação administrativa. Quando o sistema apresenta um bom equilíbrio na combinação desses fatores, ele será considerado eficiente. Outro aspecto importante é a relação custo/benefício dessas informações: pode e deve ser bem equilibrada.

O tipo de informação difere de acordo com o nível hierárquico que o indivíduo ocupa na organização. A alta administração necessita de informações de fontes externas, pois trabalha com o planejamento estratégico. Para os administradores do setor intermediário, bastam as informações de fontes internas, pois eles trabalham com planejamento operacional, o que demanda detalhes e maior volume de dados. Atualmente, o uso do computador como um instrumento importante do SIG tem aumentado, principalmente para empresas em crescimento.

COORDENAÇÃO

A coordenação é a essência de administrar, pois a realização da harmonia do esforço individual no sentido da obtenção dos objetivos do grupo é o propósito da administração.

O processo de coordenar, segundo diversos autores, pode assim ser definido:

"Cada função da Administração é um exercício de coordenação " - *Koontz e O'Donnell*.

"Coordenar é ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos; é harmonizar todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e seu sucesso. É sincronizar coisas e ações em suas proporções certas e adaptar os meios e os fins." - *Henry Fayol*.

"Coordenar é o dever de estabelecer relações entre as várias partes do trabalho. Se a divisão do trabalho é indispensável, a coordenação é obrigatória" - *Luther Gullick*.

"Coordenar é distribuir, ordenadamente, o esforço do grupo, a fim de obter unidade de ação na consecução de um fim comum." - *James D. Mooney*.

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO

A centralização ocorre quando a autoridade é retida e circunscrita às mãos do executivo máximo da organização. A descentralização permite uma autoridade, parcialmente delegada e distribuída aos níveis de supervisão situadas nas camadas hierarquicamente inferiores.

A centralização e a descentralização dependem da estrutura da empresa.

1) Estrutura linear - neste tipo de estrutura não existe dúvida acerca de quem manda ou é mandado. São exigidos chefes ótimos, capazes de abranger diversas partes do conhecimento, já que estes não possuem assessoria especializada e tomam decisões finais.

Uma das desvantagens desta estrutura é que os chefes não possuem uma visão de toda a empresa, apenas conhecem muito bem seu próprio departamento. Isso prejudica um pouco as relações entre departamentos, pois não há cooperação. Como podemos verificar, este tipo de estrutura favorece a rede de comunicação formal, na qual toda a hierarquia demonstrada no organograma deve ser obedecida. O processo decisório também é bastante rígido, sendo que os chefes passam a figurar quase que exclusivamente como os elementos críticos para o sucesso. Dessa forma, na estrutura linear, há centralização do poder nas mãos de uma única figura: o chefe.

Essa centralização é encontrada com mais frequência em pequenas empresas, pois reduz custos com especialização de pessoas - o conhecimento é centralizado nas mãos de um chefe.

2) Estrutura linear - *staff* - é a que apresenta uma organização estruturada linearmente como base, com a inclusão de órgãos de *staff* (apoio), possuidores de conhecimentos especializados necessários à organização. Esses órgãos de apoio têm a função de assessorar os executivos em assuntos especializados e não possuem autoridade. Este tipo de estrutura geralmente é utilizado em empresas de maior porte, pois demanda recursos suficientes para manter um grupo de pessoas especializadas atuando constantemente nas empresas. Como exemplo de órgãos de apoio podemos citar o departamento jurídico em empresa industrial.

3) Estrutura funcional - foge à rigidez que é imposta pela estrutura linear. Possui uma descentralização maior e é bastante flexível, favorecendo uma melhor divisão do trabalho. Um exemplo de utilização da estrutura funcional é em empresas que possuem filiais em diversos estados do país. Em vez de montar um departamento especializado para cada filial, a empresa cria esses departamentos especializados apenas na matriz e eles atendem a todas as filiais. Uma das vantagens da estrutura funcional é que ela favorece a cooperação e o trabalho em equipe, além de aumentar o controle indireto, já que os departamentos especializados funcionam como filiais e não como supervisão cerrada. Deve-se tomar cuidado, no entanto, para não haver uma falta de disciplina, pois haverá várias chefias em uma mesma filial.

4) Estrutura matricial - é utilizada em empresas de alta tecnologia e grande especialização do trabalho. Nessa estrutura existem diversos grupos de pessoas especializadas em determinada função e essas pessoas são alotadas nos projetos que vão surgindo. Quando estão participando de um projeto, as pessoas respondem ao gerente de projeto no que se refere ao cronograma do trabalho e ao gerente funcional no que respeita aos aspectos técnicos especializados. Quando o projeto termina, as pessoas voltam aos seus departamentos funcionais de origem, passando a responder ao chefe desse departamento, agora de forma exclusiva. A estrutura matricial garante uma descentralização do poder de decisão maior que as estruturas linear e funcional, já que os chefes dos projetos têm maior autonomia.

Vantagens da Descentralização

- aumenta a eficiência dos funcionários que fogem da responsabilidade recorrendo aos níveis superiores;
- os chefes ficam mais próximos do ponto em que se podem tomar decisões;
- os altos funcionários podem concentrar-se nas decisões de maior importância;
- toma-se, na hora, uma decisão que levaria dias para ser comunicada;
- os gastos com trabalho e papéis do pessoal dos escritórios podem ser consideravelmente reduzidos;
- os gastos da coordenação podem ser reduzidos, devido à maior autonomia para tomar decisões. Isto requer políticas da companhia definindo até que ponto as unidades subsidiárias podem tomar decisões.

ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

O liberalismo econômico, em sua primeira fase, na Inglaterra do final do século XVIII e início do século XIX, foi o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado.

Os grandes expoentes dessa época, como Adam Smith, viam o soberano como responsável por questões como justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais e educação da juventude, além de cuidar da imagem e respeitabilidade de seu cargo. Outro expoente do pensamento clássico, Jean Baptiste Say, cunhou a expressão (rotulada de "princípio de ouro" por David Ricardo) "o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o menor possível".

Na maior parte do século XIX, a concepção capitalista com ênfase no mercado revitalizava-se com as sucessivas revoluções industriais que fortaleciam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de um cenário de grande estabilidade monetária e extraordinários progressos científicos, quadro econômico este que, logicamente, dispensava a ação estatal.

No final do século XIX e início do século XX, começaram a manifestar-se sintomas das crises periódicas intrínsecas ao sistema capitalista. As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos iniciaram a destruição inapelável do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico. Quando a essa multiplicidade de fatores extramercado somaram-se as consequências da Primeira Guerra Mundial, a economia passou a viver o clima de desequilíbrio que desembocaria na gravíssima depressão dos anos trinta.

O economista John Maynard Keynes foi o principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do capitalismo, ameaçado de um lado pela depressão e, de outro, não só pela ideologia marxista como também pela forte simpatia dedicada à Revolução Russa. Para Keynes, antes da perda total da liberdade individual num regime coletivista, era preferível a perda de parte da liberdade econômica. Para quem? Para o Estado.

O tripé macroeconômico dos economistas clássicos - oferta, demanda e preço - no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação, de cunho macroeconômico: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego. O controle dessas variáveis, compreensivelmente, só poderia ser atribuído ao Estado. O sistema de Keynes deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias de crise depressiva dos anos trinta. A partir daí, a intervenção do ente estatal passou a ser aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Richard Musgrave propôs uma classificação das funções econômicas do Estado que se tornou clássica no gênero. Denominadas "funções fiscais", o autor as considerava também como as próprias "funções do orçamento", principal instrumento de ação estatal na economia. São elas:

- a) promoção de ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa);
- b) promoção de ajustamentos na distribuição de recursos (função distributiva);
- c) manutenção da estabilidade econômica (função estabilizadora).

É freqüente ouvirmos a tese de que o setor privado é mais eficiente que o governo e de que uma economia na qual as firmas operam livremente funciona melhor que uma economia com forte atuação governamental. Entretanto, como conciliar essa visão com o fato de que o governo, na prática, tem uma participação na economia de quase todos os países?

Segundo a teoria tradicional do bem-estar social (*welfare economics*), os mercados competitivos, sob certas condições, geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente seu grau de satisfação sem que, ao mesmo tempo, esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo.

Essa alocação de recursos, que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outros agentes, é denominada na literatura de "ótimo de Pareto". Paralelamente a esse conceito, a teoria econômica tradicional ensina que, para atingir uma alocação "Pareto eficiente" de recursos, não é necessário que exista a figura de um "planejador

central", já que a livre concorrência, com as firmas operando num mercado competitivo e procurando maximizar seus lucros, permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência. A ocorrência dessa situação ótima, entretanto, depende de alguns pressupostos:

- a) a não-existência de progresso técnico;
- b) o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado - em que as decisões quanto à quantidade produzida de grande número de pequenas firmas é incapaz de afetar o preço de mercado - e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos.

Essa é uma visão idealizada do sistema de mercado. Na realidade, há algumas circunstâncias conhecidas como "falhas de mercado" que impedem que ocorra uma situação de "ótimo de Pareto". Tais circunstâncias são representadas por:

- 1) a existência de bens públicos;
- 2) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais;
- 3) as externalidades;
- 4) os mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação.

1) A existência de bens públicos

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou "não-rival". Em outras palavras, seu consumo por parte de um indivíduo ou grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Ou seja, todos se beneficiam da produção de bens públicos, mesmo que, eventualmente, alguns mais que outros (ex.: iluminação pública, bens como a justiça, segurança pública e defesa nacional). Outra característica importante é o princípio da "não-exclusão" no consumo desses bens. De fato, em geral, é difícil ou mesmo impossível impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público.

A questão que se coloca para a sociedade é justamente como ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, tendo em vista que é impossível determinar o efetivo benefício que cada indivíduo derivará do seu consumo que, muitas vezes, sequer é voluntário. Sendo assim e levando-se em conta que os bens públicos, uma vez produzidos, beneficiarão a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio de custos, é natural que os indivíduos, se fossem chamados a "precificar" sua preferência através de "lances", tendessem a subavaliar os benefícios gerados pelo bem público a fim de reduzir suas contribuições. Além disso, o fato de não se poder individualizar o consumo permite que algumas pessoas - "os caronas" - possam agir de má-fé, alegando que não querem ou não precisam ter acesso ao consumo, negando-se, dessa forma, a pagar por ele, ainda que acabem usufruindo de benefício do bem público.

É justamente o princípio da "não-exclusão" no consumo dos bens públicos que torna a solução de mercado, em geral, ineficiente para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos requerida pela sociedade. O comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade, que depende da aplicação do princípio da exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem suas preferências, na medida em que podem, como caronas", usufruir desses benefícios. É por essa razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.

2) A existência de monopólios naturais

Existem setores cujo processo produtivo caracteriza-se pelos retornos crescentes de escala, ou seja, os custos de produção unitários declinam conforme aumenta a quantidade produzida. Sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens desses setores, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa do bem em questão. Uma grande quantidade de empresas operando no mesmo setor implica um nível de produção mais alto.

No caso da ocorrência do monopólio natural, a intervenção do governo pode tomar duas formas possíveis:

- a) o governo pode exercer apenas a regulação dos monopólios naturais, a fim de impedir que o forte poder de mercado detido pelas empresas monopolistas reflita-se na cobrança de preços abusivos junto aos consumidores, o que representaria uma perda de bem-estar para a sociedade como um todo;
- b) alternativamente, o governo pode responsabilizar-se de forma direta pela produção do bem ou serviço referente ao setor caracterizado pelo monopólio natural.

3) Externalidades

São comuns os casos em que a ação de um indivíduo ou empresa afeta direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. As situações nas quais essas ações implicam benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia são caracterizados como "externalidades positivas".

Por outro lado, existem as chamadas "externalidades negativas", que correspondem àquelas situações nas quais a ação de um determinado agente da economia prejudica os demais indivíduos ou empresas.

A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode dar-se através:

- a) da produção ou concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas;
- b) de multas ou impostos, para desestimular externalidades negativas;
- c) da regulamentação.

4) Os mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação

Mesmo tratando-se de atividades típicas de mercado, nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento. Por exemplo, a existência de um sistema financeiro e/ou um mercado de capitais pouco desenvolvido não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao esforço de desenvolvimento do sistema econômico. Nesse caso, a intervenção do governo é importante para a concessão de crédito de longo prazo que financia os investimentos no setor produtivo.

Além disso, o livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Nesse caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

AS RAZÕES PARA A EXISTÊNCIA DO GOVERNO

Deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas.

- a) estrutura legal - a operação do sistema de mercado necessita de uma série de contratos que dependem da proteção e da estrutura legal implementada pelo governo.
- b) bens públicos - mesmo que os mercados funcionassem sob concorrência perfeita, o que de fato não acontece, as características de produção ou consumo de determinados bens são tais que eles não poderiam ser fornecidos pelo sistema de mercado. A existência dos bens públicos e externalidades, por exemplo, dá origem a falhas no sistema de mercado que levam à necessidade de soluções através do setor público.
- c) nível de emprego, estabilidade de preços e a taxa de crescimento do PIB desejada pela sociedade - o livre funcionamento do sistema de mercado não garante, necessariamente, a consecução dos itens mencionados. Sendo assim, a ação do governo é fundamental para assegurar esses objetivos.

Além disso, mesmo que o sistema de mercado funcione segundo o "ótimo de Pareto", ele pode estar promovendo uma distribuição de renda e/ou riqueza indesejada do ponto de vista social, o que abre um importante espaço para a ação do setor público em favor de uma distribuição de renda mais justa.

OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL E AS FUNÇÕES DO GOVERNO

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa refere-se ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitem que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando um alto nível de emprego, a estabilidade dos preços e a obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

Função Alocativa - A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houve a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). Musgrave chama a atenção para duas situações bem exemplificativas: os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios:

a) investimentos na infra-estrutura econômica (transportes, energia, comunicações, armazenamento etc.) são indutores do desenvolvimento regional e nacional, compreendendo-se que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam o envolvimento privado nesses setores.

b) na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais ou inviabiliza o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Bem privado típico (ex.: par de sapatos): i) os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer; ii) há rivalidade no consumo desse bem; iii) o consumidor é excluído no caso de não-pagamento.

Bem público típico (ex.: medidas do governo contra poluição): i) os benefícios não estão limitados a um consumidor; ii) não rivalidade no consumo desse bem; iii) o consumidor não é excluído no caso de não-pagamento.

O bem privado é oferecido por meio de mecanismos próprios do sistema de mercado. Há troca entre vendedor e comprador e transferência de propriedade do bem. O não-pagamento por parte do comprador impede a operação e, logicamente, o benefício. A operação é, portanto, eficiente. No caso do bem público, o sistema de mercado não teria a mesma eficiência. Os benefícios geralmente não podem ser individualizados nem recusados pelos consumidores. Não há rivalidade no consumo de iluminação pública, por exemplo, e, como tal, não há como excluir o consumidor pelo não-pagamento. Aqui, o processo político substitui o sistema de mercado. Ao eleger seus representantes (legisladores e administradores) o eleitor-consumidor aprova determinada plataforma (programa de trabalho) para cujo financiamento irá contribuir mediante tributos.

Há situações em que o Estado usa recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados. É o caso dos bens mistos, dos quais a educação é um bom exemplo: ela é um bem privado que pode ser comercializado no mercado, podendo seus benefícios ser individualizados. Mas é também um bem público, já que o nível cultural da comunidade cresce quando seus membros se educam.

Cabe ainda chamar a atenção para a diferença existente entre "produção" e "provisão" de bens. Bens privados, além de serem produzidos e comercializados por empresas privadas, são igualmente produzidos e comercializados por empresas estatais. A experiência brasileira é farta nesse sentido: energia, petroquímica, mineração, informática, siderurgia etc. Por seu turno, os bens públicos são, em sua maioria, produzidos pelas repartições públicas (justiça, segurança etc.), mas também por empresas privadas que, mediante contrato ou acordo, os vendem para o Estado (ex.: armamentos, obras públicas etc.).

Nota-se, portanto, que a análise sobre quem produz os bens não possibilita nenhuma conclusão relevante: tanto as empresas privadas como as públicas produzem bens privados e públicos indistintamente. O estudo da alocação de recursos pelo Estado deve utilizar então o conceito de "provisão" de bens e serviços, isto é, não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados (pagos) pelo orçamento público.

Os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens. Sendo assim, perde-se o vínculo entre produtores e consumidores, o que leva à necessidade de intervenção do governo para garantir o fornecimento dos bens públicos. Isto posto, o governo deve: a) determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados; b) calcular o nível de contribuição de cada consumidor.

Em relação a este último ponto, um determinado consumidor não tem motivos para se "apresentar" ao governo e declarar o valor "justo" que ele atribui aos serviços prestados pelo setor público, a não ser que tenha certeza de que os demais indivíduos beneficiados pelo fornecimento dos bens públicos façam o mesmo. Nesse caso, há um espaço claro de ação dos "caronas", que preferirão utilizar-se dos bens públicos sem pagar por isso, na esperança de que outros consumidores contribuam para o governo, financiando a produção desses bens. Tendo em vista que grande parte dos consumidores, de forma racional, provavelmente agiria dessa maneira, o financiamento da produção dos bens públicos não pode dar-se de forma voluntária. De fato, o financiamento da

produção dos bens públicos depende da obtenção compulsória de recursos através da cobrança de impostos.

É nesse sentido que o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado. A decisão por um determinado governante, através do processo eleitoral, funciona como uma espécie de revelação de preferências por parte da sociedade. De forma indireta, a eleição mostra não apenas quais bens públicos são considerados prioritários, como também quanto os indivíduos estarão dispostos a contribuir, sob a forma de impostos, para o financiamento da oferta de bens públicos.

Há atividades em que o Estado, mesmo deixando de ser responsável pela produção do bem ou serviço, é intrinsecamente responsável por sua provisão (isto é, zelar, diretamente ou através dos órgãos reguladores) para que a população seja adequadamente servida em termos da oferta e qualidade de certos bens e serviços. Os autores destacam também a importância da provisão por parte do setor público dos chamados "bens semi-públicos" ou "meritórios", que constituem um caso intermediário entre os bens privados e os públicos. Apesar de poderem ser submetidos ao princípio da exclusão e, dessa forma, explorados pelo setor privado, o fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica a produção total ou parcial dos bens meritórios pelo setor público.

Vale lembrar que em muitos países foi importante a ação do "Estado empresário" na promoção do crescimento econômico.

Função Distributiva - As doutrinas de bem-estar integradas à análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de "ideal de Pareto". Segundo ela, há eficiência na economia quando a posição de alguém melhora sem que nenhum outro tenha sua situação deteriorada. Respeitando-se somente as regras econômicas, a distribuição de riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão distribuídos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado. Há, ainda, a questão das habilidades individuais bastante diversas e a transmissão de bens via herança, ambas contribuindo também para a distribuição não uniforme da riqueza.

A função pública de promover ajustes na distribuição de renda justifica-se como uma correção às falhas do mercado. Para tanto, deve-se fugir da idealização de Pareto - a melhoria da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras. O problema é de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos na distribuição de renda e de riqueza.

O orçamento público é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Por exemplo:

- 1) utilização do imposto de renda progressivo para cobrir subsídios aos programas de alimentação, transportes e moradia populares;
- 2) a concessão de subsídios aos bens de consumo popular financiados por impostos incidentes sobre bens consumidos pelas classes de mais alta renda;
- 3) em sentido amplo, a educação gratuita, a capacitação profissional e os programas de desenvolvimento comunitário (lembrando que estes não são instrumentos de política fiscal).

A distribuição de renda resultante, em determinado momento, das dotações dos fatores de produção (capital, trabalho e terra) e da venda dos serviços desses fatores no mercado pode não ser a desejada pela sociedade. Cabem, portanto, alguns ajustes distributivos feitos pelo governo no sentido de promover uma distribuição considerada justa pela sociedade. Para isso, o governo se utiliza de alguns instrumentos principais: as transferências, os impostos e os subsídios.

a) transferências - através das transferências o governo pode promover uma distribuição direta da renda, tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta e subsidiando os indivíduos de baixa renda (exemplo: através do imposto de renda negativo);

b) impostos - os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados para o financiamento de programas voltados à parcela da população de baixa renda (exemplo: através da construção de moradias populares);

c) subsídios - o governo pode impor alíquotas mais altas aos bens considerados de "luxo" ou "supérfluos", consumidos pelos indivíduos de renda mais alta e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica;

d) cabe destacar, ainda, o papel do sistema de seguridade social na redistribuição de renda na sociedade.

Função Estabilizadora - esta função adquiriu grande importância como instrumento de combate aos efeitos da depressão nos anos trinta e, a partir daí, esteve sempre em cena, lutando contra as pressões inflacionárias e contra o desemprego, fenômenos recorrentes nas economias capitalistas do pós-guerra.

Além dos ajustes na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: 1) a manutenção de elevado nível de emprego; 2) a estabilidade nos níveis de preços; 3) o equilíbrio no balanço de pagamentos; 4) razoável taxa de crescimento econômico.

Em qualquer economia os níveis de emprego e preços resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores, famílias, capitalistas, enfim, de qualquer tipo de comprador. Se a demanda for superior à capacidade nominal (potencial) da produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego. O mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a e reduzindo-a conforme as necessidades.

O orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização. No plano da despesa, o impacto das compras do governo sobre a demanda agregada é excessivo, assim como o poder de gastos dos funcionários públicos. No lado da receita, não só chama a atenção o volume, em termos absolutos, dos ingressos públicos, como também a variação na razão existente entre a receita orçamentária e a renda nacional, como consequência das mudanças existentes nos componentes da renda.

Mudanças orçamentárias, tanto na receita como na despesa, podem ser acionadas pela política de estabilização. Exemplos são as mudanças nas alíquotas tributárias com reflexos na quantidade de recursos disponíveis junto ao setor privado, assim como a implantação de programas de obras públicas que visam absorver parcelas desempregadas de mão de obra.

Além dos instrumentos fiscais, a política de estabilização utiliza outros de cunho monetário com vistas ao controle da oferta monetária, variável de grande importância na consecução dos objetivos estabilizadores. Partindo da evidência de que o mercado é mau regulador da oferta de moeda, os governos criaram seus bancos centrais com a finalidade primeira de realizar esses controles, ajustando a oferta monetária às necessidades da economia. Entre as principais medidas do arsenal monetário podem ser citadas: manutenção de determinados níveis de recursos disponíveis para aplicação pelos bancos, controle da taxa de juros e lançamento de títulos públicos e funcionamento do *open market*.

A intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetária.

As flutuações podem ser causadas por:

a) insuficiência ou excesso de demanda agregada - neste caso, o controle da demanda é a forma de intervenção do governo mais indicada para garantir a estabilidade do sistema econômico. O governo age sobre a demanda agregada da economia para manter altas taxas de crescimento e emprego e baixa inflação.

A política fiscal pode manifestar-se diretamente pela variação dos gastos públicos em consumo e investimento ou, indiretamente, pela redução da alíquota de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado. A forma de combater a recessão é pelo aumento dos gastos do governo em consumo e/ou investimentos, incentivando, com isso, aumento da demanda agregada, tendo como resultado um maior nível de emprego e renda da economia. O governo pode também reduzir as alíquotas de impostos aumentando, assim, o multiplicador de renda da economia.

b) alto nível de inflação decorrente do excesso de demanda agregada na economia - o governo pode agir de forma inversa ao caso anterior, promovendo redução da demanda agregada pela diminuição de seus gastos e/ou aumentando as alíquotas dos impostos, o que diminuiria a renda disponível.

Dependendo da situação, o governo pode preferir agir sobre a demanda agregada da economia através da política monetária. Em casos de recessão/desaceleração do crescimento econômico, o governo pode promover uma redução das taxas de juros, estimulando dessa forma o aumento dos investimentos, o crescimento da demanda agregada e da renda nacional.

ORÇAMENTO PÚBLICO

HISTÓRICO

O consenso atual dos estudiosos sobre a origem do orçamento público retroage ao século XIII, na Inglaterra, durante o reinado de John Lackland (João Sem-Terra). Nessa época, foi assinada a Carta Magna, datada de 15 de junho de 1215, contendo 63 artigos, dentre os quais o artigo 12, que tratava especificamente da cobrança de impostos no reino.

Esse documento evidenciava três aspectos principais: 1) liberava a igreja para gerir independentemente suas ações; 2) reportava-se à limitação do Rei em lançar impostos, ficando subordinada a autorização a um conselho feudal; 3) ninguém poderia ser punido fora da *common law*, isto é, da lei ordinária.

O artigo 12 explicitava: "nenhuma cobrança de impostos pode ser lançada em nosso reino sem consentimento do Conselho dos Comuns, exceto para custear o resgate da pessoa do Rei, para fazer seu filho mais velho um cavaleiro e para casar (uma vez) sua filha mais velha. Os subsídios para essa finalidade deverão ser razoáveis em seus montantes".

Naquela época não se falava em tributos. Os reis que sucederam a João Sem-Terra não aceitavam de maneira pacífica a idéia de submissão ao Conselho dos Comuns nos assuntos relacionados com arrecadação. As famílias reais convergiam em pensamento no tocante à idéia de que a soberania do rei advinha de Deus e, assim, possuíam o direito de governar os homens. Os reis reagiam ante a idéia de pedir autorização do Parlamento para lançar impostos quando em guerra ou quando a coroa assim o desejasse. O povo e o Parlamento não concordavam com o pensamento real. O ápice do conflito aconteceu no reinado de Carlos I. Ele exerceu pressão policial e judicial sobre o povo que se recusava a contribuir sem o consentimento do Parlamento. Houve luta armada e o rei foi derrotado, processado e morto.

Somente no *Bill of Rights*, datado de 1689 (governo de Guilherme de Orange e da Rainha Ana), apareceu a palavra *tax*. Esse documento consolidou a instituição parlamentarista e a regra de que a arrecadação da receita real deveria ser previamente autorizada pelo Parlamento (Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns).

A constituição francesa, pós-revolução de 1789, consagrou que a votação de receitas e despesas pertencia exclusivamente aos representantes do povo. A Assembléia Nacional estabeleceu que cabia aos representantes do povo a votação dos impostos a serem pagos pela sociedade.

Em 1765, os habitantes da Virgínia, colônia inglesa, atual Estados Unidos, insurgiram-se fortemente contra o Parlamento britânico, motivados pela discordância em aceitar os impostos da ilha real sobre a colônia. Os habitantes resolveram votar sua liberdade em termos de impostos lançados pela Coroa. A Assembléia Nacional votou texto que determinava que somente a assembléia geral da colônia tinha o direito e poder de exigir impostos de seus habitantes.

Com as mudanças acontecendo, os governos sentiam a necessidade de intervir no processo econômico para disciplinar as relações com as classes sociais e manter o prestígio internacional. Entre o final do século XIX e início do XX, a Grã-Bretanha apresentava-se como a potência mais rica e poderosa do planeta, embora houvesse extremo desequilíbrio social quanto à distribuição da riqueza, o que provocava constantes conflitos sociais.

Na Inglaterra, no início do século XX, Mr. Ásquith e Lord George (líderes do Partido Liberal) subiram ao poder e apresentaram à Câmara dos Comuns um orçamento revolucionário. Foi uma antecipação às idéias do economista John Maynard Keynes. As receitas tinham por finalidade a captação de recursos (além das necessidades normais da administração) para atender despesas econômico-sociais. O orçamento funcionava como instrumento de redução das desigualdades sociais. Nesse modelo-orçamento como condicionador da economia não havia traços de planejamento.

A inserção do planejamento como ferramenta no orçamento não encontra consenso em torno de seu surgimento. Entretanto, as idéias de integração planejamento/orçamento são encontradas nas regiões escandinavas e norte-americanas, resultado do conhecimento aprendido com as lições de Frederick Taylor e Henry Fayol.

O orçamento até então era caracterizado por aspectos financeiros, políticos e jurídicos; somente em 1918, com W F. Willoughby, o orçamento passa a ser tratado como um programa de trabalho, conceito até então inexistente. Carrega em si a idéia de que é um documento que apresenta um programa de trabalho cuja aprovação se dá através de lei e que o programa de trabalho, nele inserido, tratava do passado e condições presentes. Como melhor ilustração, reproduzimos abaixo sua definição: "O orçamento é um documento que o executivo principal, sendo a autoridade responsável pela conduta de aplicação dos recursos das atividades governamentais, utiliza diante das

entidades e autoridades que levantam receitas ou concedem recursos para relatar a forma que ele e seus subordinados administram os recursos do governo durante o ano fiscal findo. Mostra também a situação atual do tesouro público e, baseado nessas informações, estabelece o plano de ação para o ano seguinte e aponta os meios pelos quais as atividades serão financiadas".

ORÇAMENTO PÚBLICO: ELABORAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

James Giacomoni dividiu a evolução conceitual do orçamento público em duas fases: 1) Orçamento Tradicional; 2) Orçamento Moderno.

Orçamento Tradicional - O orçamento público, como instrumento formalmente acabado, surgiu na Inglaterra por volta de 1822, quando o liberalismo econômico estava em pleno desenvolvimento, havendo forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas, impondo aumentos da carga tributária.

Tinha como função principal o controle político. E apesar de ter sido um importante instrumento disciplinador das finanças públicas, possibilitava aos órgãos de representação um controle político sobre os executivos.

O orçamento estava a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. O orçamento era uma maneira eficaz de controle, confrontando despesas e receitas. O controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo um corolário de controle político. O objetivo era aperfeiçoar o orçamento para dotá-lo de informações úteis, especialmente de interesse do Parlamento.

No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua "neutralidade": o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume dos gastos públicos não chegava a pesar de maneira significativa em termos econômicos.

O orçamento tradicional destacava o aspecto jurídico do orçamento: a) o Código de Contabilidade francês (século XIX) definia o orçamento como a "lei que fixa a despesa e estima a receita"; b) o orçamento na Constituição Imperial Alemã (1871): "todas as receitas e despesas do império devem ser estimadas e agrupadas em orçamento em forma de lei".

No plano teórico, o orçamento tradicional, ao lado da utilização da linguagem contábil, adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle de despesas, elaborado com base em duas classificações clássicas: a) por unidades administrativas (os órgãos responsáveis pelos gastos); e b) por objeto ou item de despesa (pessoal, material etc.)

Orçamento Moderno - No final do século XIX, o Estado começa a abandonar a neutralidade que o caracterizou nas fases do liberalismo econômico (*laissez faire*), passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento.

"Desejamos economia e eficiência; desejamos poupar, e poupar com um objetivo. Desejamos economizar dinheiro para habilitar o governo a desenvolver projetos benéficos, os quais estamos impedidos de executar, pois não podemos aumentar as despesas." (mensagem enviada ao Congresso, em 1912, pelo presidente americano Taft).

A principal função do orçamento moderno é a orientação para a indicação de instrumentos de administração pública: "... o administrador precisa ter diante de si informes regulares que reflitam os resultados em termos de qualidade e quantidade, ele deve estar habilitado a medir a qualidade dos resultados por unidades de custo e unidades de eficiência." (Comissão de Economia do presidente Taft, 1910/1912).

A nova concepção de orçamento torna-o algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. O orçamento é, ou deve ser, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. O orçamento é, ou deve ser, um documento por meio do qual o chefe do Executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos, e faz perante ela uma exposição completa da forma como ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício. O orçamento é, ou deve ser, o documento no qual se expõe a situação do Tesouro Público. Com base nessas informações é que o Executivo traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte.

A reforma orçamentária exigia que os orçamentos públicos deviam constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. Em sendo assim, o orçamento passa a representar a programação de trabalho do governo: "O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa." (Allan D. Manvel, 1944).

Com a doutrina keynesiana, a partir da década de 30, o aspecto econômico torna-se relevante e o orçamento público passa a ser sistematicamente utilizado como instrumento de política fiscal do governo, isto é, de sua atuação, que visa à estabilização ou à ampliação dos níveis de atividade econômica.

O orçamento público evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo daí o *orçamento-programa*. O orçamento não pode aparecer como subproduto do planejamento nem da contabilidade: "O orçamento-programa contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade as responsabilidades do governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete".

O orçamento é ainda um instrumento de controle gerencial, pois possibilita informações para comparações e avaliações, tais como: economicidade, eficiência e eficácia.

O orçamento-programa deve ser entendido como uma etapa para o planejamento e compreende os seguintes aspectos: a) instrumento de ação administrativa; b) previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender aos planos de governo; c) instrumento de aferição, controle de autoridade, responsabilidade, administração orçamentária e financeira e avaliação dos programas de trabalho do governo.

O orçamento público caracteriza-se, atualmente, pela programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, pela previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e pela aprovação desse programa por um órgão representante do povo. O orçamento público possui aspectos políticos, jurídicos, econômicos e financeiros. O orçamento é um plano de ação política, daí seu aspecto político. Seu aspecto jurídico diz respeito ao fato de que é sempre uma lei. Seu aspecto econômico é o resultado de se tentar a maior produção com o menor custo; e o aspecto financeiro é caracterizado pelo equilíbrio no fluxo de caixa do governo.

O sistema de planejamento no Brasil também é conhecido como processo de planejamento-orçamento e consubstancia-se nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento.

O Plano Plurianual representa uma visão estratégica, em que se procura relacionar presente e futuro em direção a uma estrutura idealizada. A Constituição Federal de 1988 apresentou a seguinte redação sobre orçamento: "Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar correntemente sobre: 1 - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; 11 - orçamento".

Todavia, o contraste principal entre o orçamento-programa e o orçamento tradicional reside no fato de que o primeiro deve ser apresentado em termos de produto e ser obtido no final do exercício, enquanto o orçamento tradicional enfatiza elementos da despesa.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções - de planejamento, contábil, financeira e de controle. As despesas, para serem realizadas, têm que estar autorizadas na lei orçamentária anual.

No Brasil, como na maioria dos países de regime democrático, o processo orçamentário reflete a co-responsabilidade entre os poderes, caracterizando-se por configurar quatro fases distintas:

1. a elaboração da proposta, feita no âmbito do Poder Executivo;
2. a apreciação e votação pelo Legislativo - no caso do governo federal, o Congresso Nacional;
3. a sua execução;
4. o controle, consubstanciado no acompanhamento e avaliação da execução.

Com a estabilização econômica, o orçamento se reveste da maior importância, na medida em que os valores expressos em termos reais tendem a não ficar defasados, como ocorria no período inflacionário. Em consequência, passa a espelhar, com maior nitidez, a alocação dos recursos, favorecendo o acompanhamento e a avaliação das ações governamentais, principalmente pelo contribuinte e seus representantes, colaborando assim, para a construção de um estado moderno, voltado para os interesses da sociedade.

O orçamento é a peça mais importante da Administração Pública. Nele estão os programas e projetos de um governo que, ao distribuir entre os vários órgãos o dinheiro arrecadado dos cidadãos, define suas prioridades.

O Poder Legislativo é a representação direta e democrática da sociedade na Administração Pública. Esta condição lhe confere uma das maiores responsabilidades na vida política, econômica e social do país. É esta responsabilidade que deve levá-lo a ser zeloso e fiscalizador com os gastos públicos. Afinal, é o dinheiro da população que está sendo aplicado.

A Secretaria de Orçamento Federal - SOF tem a responsabilidade principal de coordenar, consolidar, supervisionar e estabelecer normas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União. A SOF integra a estrutura do Ministério do Planejamento.

O Orçamento Geral da União (OGU) prevê todos os recursos e fixa todas as despesas do Governo Federal, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. As despesas fixadas no orçamento são cobertas com o produto da arrecadação dos impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como das contribuições, como o da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, que é calculado sobre o faturamento mensal das empresas, nas vendas de mercadorias e de serviços de qualquer natureza, e bem assim do desconto na folha que o assalariado paga para financiar sua aposentadoria. Os gastos do governo podem também ser financiados por operações de crédito - que nada mais são do que o endividamento do Tesouro Nacional junto ao mercado financeiro interno e externo. Este mecanismo implica o aumento da dívida pública.

As receitas são estimadas pelo governo. Por isso mesmo, elas podem ser maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Se a economia crescer durante o ano mais do que se esperava, a arrecadação com os impostos também vai aumentar. O movimento inverso também pode ocorrer.

Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, o governo passa a gastar o que foi autorizado. Se a receita do ano for superior à previsão inicial, o governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação. Nesse projeto, define as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos. Se, ao contrário, a receita cair, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento na sua totalidade, o que exigirá corte nas despesas programadas.

O orçamento precisa ser equilibrado; ou seja, não pode fixar despesas em valores superiores aos recursos disponíveis. Essa limitação obriga o governo a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados. As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O projeto do Plano Plurianual precisa ser elaborado pelo governo e encaminhado ao Congresso, para ser discutido e votado, até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente, como determina a Constituição. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, da administração pública federal.

A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é a de estabelecer objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na distribuição dos recursos. O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso até o final do primeiro ano do mandato do presidente eleito. O controle e a fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas da União. O acompanhamento e a avaliação são feitos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do MPO e a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto da LDO tem como base o PPA e deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

Com base na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios (órgãos setoriais) e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha a proposta uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas, observando os seguintes procedimentos:

- entre os meses de janeiro e maio, na Secretaria de Orçamento Federal - SOE é desenvolvida a análise da série histórica da execução dos últimos exercícios, para definição dos limites de gastos por unidade orçamentária da União.

- no mês de junho, os órgãos setoriais apresentam uma proposição detalhada relativa às suas programações em: a) atividades - envolvendo o montante de recursos necessários para assegurar a manutenção da execução das ações atualmente desenvolvidas para a prestação de serviços à comunidade; b) despesas obrigatórias - relativas a despesas com pessoal, serviço da dívida, benefícios previdenciários.

- com a estimativa da receita a ser arrecadada e o montante de gastos projetados para o exercício, define um limite adicional e o remete aos órgãos para complementar a sua programação orçamentária, compreendendo: a) expansão de atividades - os valores necessários para expansão dos serviços; b) projetos - gastos requeridos para aumento da capacidade física de atendimento ou inserção de uma ação nova nas atribuições dos órgãos.

- formaliza o documento final elaborando todos os demonstrativos exigidos pela Lei no 4.320/64 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No Congresso, deputados e senadores discutem a proposta que o Executivo preparou, fazem as mudanças que consideram necessárias e votam o projeto. Até à Constituição de 1988, a função do Congresso Nacional era de apenas homologar o orçamento tal qual recebido do Executivo. A partir de 1988, deputados e senadores adquiriram o direito de emendar o orçamento, isto é, os parlamentares podem propor alterações em programas e projetos apresentados pelo Poder Executivo, desde que sejam compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Constituição determina que o Congresso deve votar o Orçamento até o encerramento da sessão legislativa de cada ano.

Depois da aprovação pelo Legislativo, o projeto é enviado ao Presidente da República para ser sancionado. Após a sanção, transforma-se em lei.

Utilizando o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), a Secretaria de Orçamento Federal acompanha e avalia a execução orçamentária, procedendo a alterações, através de créditos adicionais, quando necessário. A Secretaria do Tesouro Nacional registra no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) a execução orçamentária realizada pelos órgãos da administração pública.

CRÉDITOS ADICIONAIS: ESPECIAIS, EXTRAORDINÁRIOS, ILIMITADOS E SUPLEMENTARES

Constituem os créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Ou seja, os créditos adicionais são instrumentos de ajuste orçamentário, que visam corrigir falhas da Lei de Meios; mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis.

Os créditos adicionais classificam-se em: a) suplementares; b) especiais; c) extraordinários.

Crédito Suplementar é destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente e são usados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. O crédito suplementar relaciona-se diretamente ao orçamento, já que suplementa dotação já existente e sua abertura, precedida de exposição justificativa, depende da existência de recursos disponíveis para que a despesa ocorra. É autorizado por lei, e aberto por decreto do Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual poderá conter autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares somente até determinada importância.

Crédito Especial é destinado às despesas para as quais não exista dotação orçamentária específica na Lei de Meios, ou seja, ele cria novo item de despesa, para atender a um objetivo não previsto no orçamento. Tal como ocorre com o crédito suplementar, sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para a ocorrência da despesa e será precedida de exposição justificativa. É autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Crédito Extraordinário é destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Caracteriza-se, portanto, pela imprevisibilidade do fato, que exige ação urgente do Poder Público e por não decorrer de planejamento (e de orçamento).

O crédito extraordinário independe de existirem recursos disponíveis previamente e é aberto por Medida Provisória. Se a abertura do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do

exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Consideram-se recursos disponíveis para fins de abertura de créditos suplementares e especiais, além da reserva de contingência: a) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; b) os recursos provenientes do excesso de arrecadação; c) os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; d) o produto de operações de crédito autorizados em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

O ato que abrir o crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

A Lei nº 4.320/64 traz os seguintes artigos a respeito dos créditos adicionais:

"Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

1 ° Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2° Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3° Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4° Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

PLANO PLURIANUAL - PPA

A Constituição de 88, na Seção II - do Orçamento, art. 165, introduziu significativa alteração no sistema orçamentário nacional, que passou a ser composto por três leis, integradas entre si:

- o Plano Plurianual - PPA, mais abrangente do que o então Plano Plurianual de Investimentos;

- a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, inovação da Constituição;

- a Lei Orçamentária Anual - LOA, que deixou de ser o único instrumento legal da dinâmica orçamentária.

A Constituição de 1988, art. 165, § 1º, determina: *'A lei que utilizar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada'*.

O PPA é, a partir da Constituição de 88, a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública. Ele orienta a elaboração dos demais planos e programas do governo, assim como do próprio orçamento anual.

Da mesma forma, a Constituição estabelece duas normas que revelam a rigidez do que vem a ser esse plano plurianual. Uma delas proíbe que demande mais de um exercício financeiro (um ano de execução), sem que o investimento esteja previsto no PPA ou em lei que neste permita a inclusão (art.167, § 1º). A outra regra revela o conteúdo mínimo do PPA, qual seja:

- Previsão, para 4 anos, das despesas de capital, aquelas que aumentam o patrimônio público (equipamentos, obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortizações do principal);
- Previsão, para 4 anos, de gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Exemplo: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA;
- Previsão, para 4 anos, de novos programas, de duração continuada. Exemplo: implantação da Guarda Municipal ou do Serviço de Apoio ao Pequeno Agricultor.

Os prazos do PPA são os previstos nas leis orgânicas municipais ou, na omissão destas, prevalecem os períodos fixados no art. 165, § 9º, da Constituição de 88 e Ato das Disposições Transitórias - ADCT, art. 35, § 2º, inciso I, já que a Constituição de alguns Estados é omissa a respeito.

- até 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro) - envio do projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente ao Poder Legislativo.

- até o encerramento da sessão legislativa (meados de dezembro), o Legislativo devolve o autógrafo para sanção executiva.

Quanto à vigência, o ADCT estabelece que o PPA cobrirá o período compreendido entre o início do - segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Essa regra é extensiva aos demais entes da Federação. O PPA tem a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, mas não coincide integralmente com ele.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA: ELABORAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E APROVAÇÃO

A LOA, segundo os inc. I, II e III, § 5º, art. 165, da Constituição Federal de 1988 é constituída, respectivamente, por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas.

I) **O Orçamento Fiscal:** é o mais importante dos três: "... referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".

II) **Orçamento de Investimentos das Empresas:** compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público detenha maioria do capital social com direito a voto. Este orçamento deixa de lado as receitas e despesas operacionais, abrangendo apenas os investimentos das empresas estatais (Obs.: Com o processo de desestatização, o orçamento de investimentos das empresas estatais teve diminuídos sua importância e significado).

III) **Orçamento da Seguridade Social:** abrange as entidades e órgãos a ela vinculados - saúde, previdência social e assistência social - da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público

O orçamento da seguridade social constitui-se em um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as das entidades e órgãos da seguridade social. Assim sendo, praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social, ou seja, pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc.

Forma da Proposta Orçamentária

A norma geral que disciplina a apresentação da proposta e da lei orçamentária é a Lei nº 4.320/64. O Poder Executivo deverá elaborar e enviar o projeto de lei orçamentária, ao Poder

Legislativo, nos prazos estabelecidos na Constituição e na Lei Orgânica dos Municípios, devendo conter o seguinte:

1) Mensagem documentada, com a situação econômico-financeira, demonstrando a dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

2) Projeto de Lei de Orçamento.

3) Tabelas explicativas, entre as quais, além da estimativa de receita e despesa, constarão, em colunas distintas para fins de comparação, a receita arrecadada nos últimos exercícios anteriores àquele em que se elabora a proposta; receita para o exercício em que se elabora a proposta; receita prevista para o exercício a que se refere a proposta; despesa realizada no exercício imediatamente anterior; despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

4) Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativas de custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

5) Deverá constar ainda da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Quanto aos prazos, no âmbito da esfera federal de governo, o projeto deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício - 31 de agosto - e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa - 15 de dezembro.

Os demais entes de governo estipulam os prazos por suas Leis Orgânicas.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Conceitualmente, os princípios orçamentários não são de aprovação unânime e constituem-se de uma série de regras com a finalidade de aumentar a consistência da instituição orçamentária no cumprimento de sua finalidade principal, que é a de auxiliar o controle parlamentar sobre o Executivo: "Esses **princípios não têm** caráter absoluto ou dogmático, antes constituem categorias históricas..." (Sebastião de S. e Silva); "Suas formulações originais, rígidas e simples, próprias de pouca complexidade que caracterizava as finanças públicas do Estado Liberal, é que não conseguem atender as mudanças do universo econômico-financeiro do Estado Moderno." (Giacomoni); "Estes princípios podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. Se considerados, todavia, como mandamentos, são completamente irreais. Os governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência." (J. Burkhead).

Princípio da Unidade

Os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem fundamentar-se em uma única política orçamentária, estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único.

O orçamento deve ser uno: cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento - ideal clássico de unidade orçamentária: "Unidade orçamentária tende a reunir em um único total todas as receitas do Estado, de um lado, e todas as despesas, de outro." (Stevan Milatchitch).

Não raro, mesmo no passado, o princípio era descumprido por:

a) situações excepcionais - guerras, calamidades, crise econômica etc., o que acabava justificando o emprego de orçamentos especiais, que operavam em paralelo ao orçamento ordinário.

b) descentralização do aparelho estatal - generalizou-se a prática dos orçamentos paralelos. Muitas funções públicas passaram a ser desempenhadas por entidades dotadas de grande autonomia, especialmente financeira. Dois exemplos distintos: - autarquias: mantinham vínculo com o orçamento central; - entidades paraestatais (sociedades de economia mista e empresas estatais): dotadas de maior autonomia, cuja auto-suficiência financeira as afastava totalmente do sistema financeiro e orçamentário central.

Com o passar dos anos e diante de uma nova realidade, o princípio da unidade sofreu reconceitualização, que agrega a representação de todas as peças orçamentárias - o Princípio da Totalidade, que é identificado pela coexistência de múltiplos orçamentos que, no entanto, devem sofrer consolidação, de forma que permita ao governo uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

No caso brasileiro, a legislação orçamentária, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 4.320/64, pede a observância do princípio da unidade, porém, nos últimos tempos, nem esse princípio da totalidade acabava sendo cumprido.

Notas:

1) Orçamento das estatais: quadro em que aparecem consolidadas as principais contas da receita e despesa (custeio e investimentos) do lado descentralizado do Governo Federal (administração indireta). O objetivo era possibilitar às autoridades controle mais efetivo sobre os gastos governamentais autônomos, enquadrando-os na política de austeridade necessária em face da crise financeira da União;

2) Orçamento monetário: constituía-se na fixação de teto para as contas das chamadas Autoridades Monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) e dos bancos comerciais, com o objetivo de controlar os "meios de pagamento" (oferta monetária).

No Brasil, conforme os ditames da Constituição de 1988, a composição do orçamento anual passa a ser integrado pelo: a) orçamento fiscal - compreendendo as receitas e despesas de todas as unidades da administração direta e indireta; b) orçamento de investimentos das empresas estatais; c) orçamento das entidades de seguridade social (art. 165, 4º, da CF).

Princípio da Universalidade

Deverão ser incluídos no orçamento todos os aspectos do programa de cada órgão, principalmente aqueles que envolvam qualquer transação financeira ou econômica.

Verifica-se que a universalidade está intimamente ligada à programação e que, se algo deve fazer parte do orçamento e nele não figura, os objetivos e os efeitos sócio-econômicos que se procura alcançar poderão ser afetados negativamente pela parte não incluída no orçamento, ou seja, não programada, assim como jamais será possível alcançar um elevado grau de racionalidade no emprego dos recursos, se parte dele for manipulada sem a devida programação.

O orçamento (uno) deve conter todas as receitas e despesas do Estado, indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas. O princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

- a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir o Executivo da realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

O princípio da universalidade está claramente incorporado à legislação orçamentária brasileira. Na Lei nº 4.320/64, o cumprimento da regra é exigida nos seguintes dispositivos:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, deforma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 3º A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em Lei. "

A Emenda Constitucional nº 1169 consagra essa regra de forma peculiar em seu art. 62: "O orçamento atual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e, fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento .

Entidades públicas financeiramente auto-suficientes não tinham suas receitas e despesas agregadas ao orçamento central como, por exemplo, sociedades de economia mista (Banco do Brasil, Petrobras, Cia. Vale do Rio Doce etc), algumas empresas públicas (ECT, autarquias previdenciárias - INPS, INAMPS etc), cujos recursos provêm de contribuições de empregados e empregadores.

Os organismos que dependem de recursos do Tesouro são, por exemplo, as autarquias e fundações universitárias e as autarquias regionais e setoriais (Sudepe, Sudam, Sudepe).

Obs.: a) considerando que a situação das finanças públicas deve estar representada no orçamento, e que este deve demonstrar a origem e a destinação dos recursos públicos, é equivocado o conceito de universalidade da Constituição de 1969. A questão não é a condição de auto-suficiência ou não da entidade, mas se os recursos que a mesma utiliza são públicos ou não; b) as instituições previdenciárias, financeiramente autônomas do Tesouro, operam com

contribuições parafiscais, isto é, receitas públicas, devendo sua aplicação ser objeto de aprovação e controle dos organismos de representação da sociedade; c) sociedades de economia mista - suas receitas e despesas operacionais não são públicas, dispensando, portanto, tramitação legislativa.

O art. 4º do Decreto nº 200167 define esses conceitos para a área federal: a administração direta é constituída pela Presidência da República e Ministérios, e a administração indireta compreende as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. As fundações instituídas por lei federal equiparam-se às entidades da administração indireta para efeito das disposições orçamentárias.

A universalidade orçamentária está assim disposta no art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988: *"§ 5º. A lei orçamentária compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público."*

Obs.: a) inciso I - o constituinte de 1988 deu cunho por demais abrangente ao conteúdo do orçamento fiscal. O inciso 1 inclui, genericamente, as entidades da administração indireta. O fato é que, ao lado das autarquias e das fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são, igualmente, entidades da administração indireta. Por operarem nas condições e segundo as exigências do mercado, as finanças dessas empresas não são públicas, justificando-se, assim, a não-inclusão no orçamento; b) inciso II - a exigência da inclusão, entre as peças da lei orçamentária anual, do orçamento de investimentos das empresas estatais é uma das inovações trazidas pela CF de 1988. Se por um lado não faz sentido submeter ao processo orçamentário unificado as finanças operacionais das empresas estatais, por outro, justifica-se o controle parlamentar sobre os investimentos programados por esse segmento do Estado, pois a maior parte dessas aplicações, direta ou indiretamente, conta com o apoio do orçamento central, seja na forma de aumento de capital, renúncia ao recebimento de dividendos, seja, ainda, na concessão de aval para operações de financiamento, dentre outras; c) inciso III - orçamento das entidades previdenciárias - as contribuições previdenciárias, se não chegam a constituir-se em tributos (parafiscalidade), não deixam de ser receitas públicas e, como tal, devem estar sujeitas ao controle parlamentar. Além disso, tem sido comum o aporte de recursos do orçamento central para cobrir déficits no âmbito da finanças previdenciárias.

Princípio do Orçamento Bruto

Esse princípio pressupõe que todas as parcelas da receita e despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. O objetivo do orçamento bruto é impedir o florescimento das atividades empresariais do Estado que não poderiam conciliar-se com o cumprimento da regra. Com o passar do tempo, esse princípio foi violado devido ao crescimento vertiginoso dos empreendimentos do Estado (estradas de ferro, mineração, correios e telégrafos etc), porque seria impossível que todas as receitas e despesas dessas entidades sofressem tratamento centralizado; os valores líquidos resultantes da operação dessas organizações é que passaram a integrar o orçamento governamental.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade

Nos termos do art. 165, § 5º da CF de 1988, utiliza-se, convencionalmente, o critério de um ano para o período orçamentário por apresentar a vantagem de ser o adotado pela maioria das empresas particulares, além de parecer ser o que atende melhor à concretização dos objetivos sociais e econômicos.

A anualidade do imposto tem sua origem na regra que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento. A cada novo ano, o Parlamento vota os impostos, bem como o programa de aplicações desses recursos. Mesmo no passado, a periodicidade anual do orçamento tinha exceções, com a autorização de programas de despesas de duração plurianual, especialmente no plano militar.

Foi, porém, com as modificações nas funções do Estado que o sentido absoluto da anualidade passou a ser questionado. A ação intervencionista do Estado Moderno desenvolveu-se por meio de planos e programas de médio e longo prazos, cuja aprovação legislativa condicionava os orçamentos anuais, retirando-lhes as características de renovação e originalidade.

Princípio da Não-afetação das Receitas

"Nenhuma parcela da receita global geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos." (Sant'Anna e Silva)

A exigência de que as receitas não sofram vinculações é válida, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados são sinônimo de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

Obs.: Algumas receitas públicas são naturalmente vinculadas à execução de determinadas despesas. Exemplos: a) o produto da arrecadação de boa parte das taxas, por exemplo, é vinculado à realização de despesas certas; b) empréstimos: caracterizam-se pelo comprometimento a determinadas finalidades, como programas de investimentos, atendimento de situações de emergências etc.

A CF de 1988 estabelece em seu artigo 167: *"São vedados: IV- a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como no § 4º desse artigo".*

Exceções:

a) arts. 158 e 159: são as participações que Estados, Municípios e DF têm no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre propriedade territorial rural, sobre a propriedade de veículos automotores, sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de, serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

b) art. 212: a União não poderá deixar de aplicar, anualmente, menos de 18% e os Estados, o DF e os Municípios, menos de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

c) as receitas de impostos não poderão ser dadas como garantia às operações de crédito, com exceção daquelas de antecipação da receita. Atualmente, com base em dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional nº 3/93, é permitido aos Estados e Municípios a vinculação da receita de seus impostos e suas participações na Receita Federal (FPE, FPM) para prestação de garantia à União ou para pagamento de débitos para com esta.

Obs.: No sistema orçamentário federal é enorme a quantidade de vinculações mais ou menos explícitas. Em 1979, 47,6% dos recursos do Tesouro apresentavam-se vinculados a transferências aos Estados e Municípios e a órgãos autônomos, fundos e entidades da administração indireta.

Outros Princípios

1. **Programação** - o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. Isso decorre da própria natureza do orçamento, que é a expressão dos programas de cada um dos órgãos do setor público.

2. **Exclusividade** - deverão ser incluídos no orçamento, exclusivamente, assuntos que lhe sejam pertinentes, evitando, assim, as famosas caudas orçamentárias.

3. **Clareza** - o orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa.

4. **Equilíbrio** - o orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e da despesa.

DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O Presidente da República deve enviar o projeto anual de Lei de Diretrizes Orçamentárias até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Congresso Nacional deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57 § 2º da CF).

No Congresso, o projeto de LDO poderá receber emendas, desde que compatíveis com o plano plurianual, que serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOF, onde receberão parecer, sendo apreciadas pelas duas casas na forma do regimento comum.

O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações no projeto de LDO, enquanto não iniciada a votação na CMPOF, da parte cuja alteração é proposta.

Constarão da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;
- as orientações a serem seguidas na elaboração do orçamento do exercício subsequente;
- os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- disposições relativas às despesas com pessoal (art. 169 da CF);
- disposições relativas às alterações na legislação tributária; e
- disposições relativas à administração da dívida pública; e
- política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- anexo de metas fiscais - anexo de riscos fiscais

A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer a transição entre o PPA (planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO OU CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário, ou processo orçamentário, pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público desde sua concepção até a apreciação final.

O ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro, que é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320/64. Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando para execução e encerrando com o controle.

Para Hélio Kohama, a sequência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário são quatro: a) Elaboração; b) Estudo e aprovação; c) Execução; d) Avaliação.

Elaboração - A elaboração do orçamento, conforme disposto na lei de diretrizes orçamentárias, compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua materialização e concretização.

Estudo e Aprovação - Esta fase é de competência do Poder Legislativo, e seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las.

O Poder Legislativo deverá devolver o projeto de lei orçamentária ao Poder Executivo para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Execução - A execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público no processo de planejamento integrado e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros.

A etapa de execução deve, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, como também para alcançar a máxima nacionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer uma previsão exata sobre detalhes ligados à execução das modificações produzidas nas condições vigentes à época de elaboração do orçamento.

Avaliação - A avaliação consiste na organização, critérios e trabalhos destinados a julgar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações nele ocorridas durante a execução. É utilizada também para medir a eficiência com que se realizam as ações empregadas para tais fins e o grau de nacionalidade na utilização dos recursos correspondentes.

SISTEMA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento dum processo complexo, marcado por etapas cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas.

A função orçamentária compreende: a) um sistema orçamentário; b) um processo orçamentário, que se complementam.

Estrutura do Sistema Orçamentário

O orçamento é parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

Os elementos e as partes principais do sistema destacados abaixo podem ser verificados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

1. Estratégia de Desenvolvimento - é o resultado da escolha de "grandes alternativas" das quais se espera a contribuição mais eficaz para o desenvolvimento do país. As definições se dão, especialmente, em termos de planos nacionais de longo prazo apoiadas em três elementos principais: - Formulação de uma imagem prospectiva; - Definição de projetos estratégicos; - Enunciado de políticas básicas.

1.1 Formulação de uma imagem prospectiva - Escolha de objetivos e metas substanciais a serem buscados. Não se deve pautar em coeficientes econômicos abstratos, mas a partir de projetos sociais básicos que possibilitem mudanças concretas no plano econômico-social.

1.2 Projetos Estratégicos - Destinam-se a gerar as mudanças fundamentais idealizadas pela imagem prospectiva. São em número reduzido e geralmente intersetoriais.

1.3 Políticas Básicas - Tratam da viabilização dos projetos estratégicos e, como consequência, dos grandes objetivos e metas. Condicionam as ações e decisões dos setores público e privado.

2. Planos de Médio Prazo - detalham cada etapa das estratégias; geralmente são planos setoriais e regionais/setoriais e são constituídos por programas básicos que determinam os objetivos e as metas a serem alcançadas em cada setor. Fixam os recursos humanos, materiais e financeiros necessários. Exemplo: Projeto estratégico: Setor Agropecuário; Programas Básicos: projeto de irrigação, de eletrificação rural, pastagens, de recuperação do solo etc.

3. Planos Operativos Anuais - com base nas definições das estratégias e planos de médio prazo, estabelecem metas de curto prazo a cargo do setor público, bem como orientações e regulamentações a serem cumpridas pelo setor privado (preços, salários, tributações, financiamentos etc.). Estabelecem mecanismos financeiros, materiais e humanos das diversas metas, distribuídas em cronogramas e nível espacial.

Os principais planos operacionais anuais são:

- Orçamento Econômico
- Orçamento monetário
- Orçamento do Balanço de Pagamentos
- Balanços Projetados
- Programas de execução e medidas de política econômica
- Orçamento do setor público

O processo orçamentário não deve ser entendido como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente - elaboração da proposta orçamentária - é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento.

PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A Constituição Federal de 1988 concebe duas modalidades de planos:

1) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social: a) concepção do Estado Intervencionista; b) exerce papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

2) Plano Plurianual (PPA) - voltado à programação da administração pública e claramente idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais.

A integração entre o PPA e o orçamento anual é feita pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) introduzida pela CF/88. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fornece orientação para a elaboração anual e tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual.

CRÍTICA AO MODELO DE PLANEJAMENTO E DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Considerado como uma das ferramentas de gestão que mais notoriedade obteve nos últimos anos, o planejamento desenvolvido nos programas militares desde a II Guerra Mundial tem sido adotado por empresas e outros setores do governo.

A questão da inserção do planejamento no orçamento surge de modo efetivo na década de 60 com o *PPBS - Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). Essa concepção aborda de forma sistêmica as variáveis e procura integrar os diagnósticos e prognósticos, objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como esquemas de avaliação e controle.

Esse modelo, cuja ênfase recai no planejamento, foi aos poucos deixado de lado. Apesar de seu fracasso, não foi totalmente abandonado. A principal crítica ao modelo era sua incapacidade de ajudar, especialmente os países subdesenvolvidos, a minorar seus problemas como instabilidade política, incertezas econômicas, cenários incompatíveis com o modelo de planejamento baseado em planos de longo e médio prazos, deficiências técnicas, falta de dados e inexistência de Sistemas Administrativos adequados. O modelo de planejamento só seria viável no pressuposto da existência de "estabilidade" política e econômica.

Albert Waterson recomenda o abandono dos planos globais de longo e médio prazos e a adoção de sistemas cuja ênfase recaia no plano anual associado a programas setoriais plurianuais. A solução, segundo ele, estaria em aplicar um método de planejamento centrado nos problemas que devem ser resolvidos.

Para Aaron Wildavsky, principal crítico do método que integra o orçamento ao planejamento, "o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado". Existiria, com isso, pouca flexibilidade quando da elaboração de cada novo orçamento. Decisões tomadas há bastante tempo incluiriam programas no orçamento que tendem a se perpetuar. A cada novo exercício, além de não cederem lugar a outros, esses programas acabam levando vantagem na luta por eventuais recursos novos em processos de apropriação. Para ele, a elaboração orçamentária seria incrementalista", ou seja, os orçamentos repetem-se e o de cada ano é igual ao do ano anterior, com certos incrementos" de recursos jogados, na maior parte, sobre programas que vêm de orçamentos anteriores. O incrementalismo orçamentário é a negação da desejada integração entre o planejamento e o orçamento.

Enquanto o planejamento, por natureza, é um criador de programas e, conseqüentemente, um demandador de recursos, o processo orçamentário dá clara prioridade para a "base". Nesse sentido, a viabilização do planejamento seria possível se os "incrementos" fossem maiores do que efetivamente são.

MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta o seguinte material, sob o subtítulo de "Classificações Orçamentárias", dentro do título "Sistema Orçamentário":

"De grande importância para a compreensão do orçamento são os critérios de classificação das contas públicas. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, por função de governo, por subfunção, por programa, por categoria econômica.

A classificação funcional-programática representou um grande avanço na técnica de apresentação orçamentária. Ela permitiu a vinculação das dotações orçamentárias a objetivos de governo que, por sua vez, eram viabilizados pelos programas de governo. Esse enfoque permitiu uma visão do 'que o governo faz', o que tinha significado bastante diferente do critério anterior que visualizava o 'que o governo comprava'.

A partir do orçamento do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas na classificação vigente, procurando-se privilegiar o aspecto gerencial do orçamento, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras.

O eixo principal dessas modificações foi a interligação entre o Planejamento (Plano Plurianual - PPA) e o Orçamento, por intermédio da criação de Programas para todas as ações de governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade.

Assim, uma vez definido o programa e suas respectivas ações, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional, ou seja, independente de qual Ministério esteja localizada aquela ação.

Assim, o Decreto no 2.829, de 29 de outubro de 1998, e as Portarias nº 117 e 51, respectivamente, de 12 de novembro e 16 de novembro de 1998, ambas do Ministério do Planejamento e Orçamento, foram introduzidas substanciais modificações no processo de planejamento e orçamento do setor público, que entrou em vigor com o orçamento de 2000.

O Decreto nº 2.829/98 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União; a Portaria nº 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso 1 do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, ou seja, revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática); e a Portaria nº 51/98 instituiu o cadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União.

Essas modificações representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados.

Nesse sentido, identifica-se no esforço de modernização a observância de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada.

Como cobrança de resultados deve ser entendida aquela avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos.

Já a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em 'problemas', que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.

O cumprimento desses dois pressupostos (cobrança de resultados e realidade problematizada), como representativos de uma administração gerencial, torna necessária a observância dos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A simplificação está muito bem refletida na nova forma de tratar-se o planejamento, considerando que o seu elemento, talvez, de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o problema. Quem não tem idéia do que seja um problema?

A descentralização, além de ser um princípio que preside a boa prática administrativa, assume maior importância, ainda, quando se fala em cobrança de resultados, que deve ocorrer, preferencialmente, no nível onde a ação está sendo realizada, próxima do cidadão, que é seu destinatário final. Cabe sempre lembrar que as pessoas moram nos municípios e que mesmo dentro de uma instituição as intermediações distantes do setor responsável pela execução da ação são causadoras de ineficiência.

A tradição administrativa brasileira sempre foi de atribuições difusas de responsabilidades, o que torna praticamente impossível uma cobrança de resultados. Assim, o que se está propondo é que o administrador assuma, de uma forma personalizada, a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa e conseqüentemente, pela solução ou encaminhamento de um problema.

Em razão dos pressupostos e dos princípios anteriormente mencionados, teríamos uma concepção de planejamento e orçamento que contempla as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, tendo em vista tornar realidade essa visão estratégica;

- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Aos objetivos, serão atribuídos indicadores e aos produtos, metas.

Dessa forma, observaremos um encadeamento lógico entre os planos e orçamentos, ou seja, problemas, programas e produtos. Ou de uma outra forma: problemas, programas, atividades e projetos.

Contudo, a Classificação Funcional-Programática, tal como foi concebida e, principalmente, conforme vem sendo aplicada, é impeditiva a que se implemente um planejamento e um orçamento centrados em problemas e com aferição de resultados, daí porque houve a necessidade de se revogar a Portaria nº 9/74.

Na realidade, a funcional-programática representa uma junção de duas classificações: a classificação funcional oriunda da Lei no 4.320/64 e uma classificação de programas, surgida a partir da introdução do orçamento-programa na prática administrativa brasileira (primeiro, em alguns estados - Rio Grande do Sul, Guanabara - e, posteriormente, na União). Assim, em razão desse hibridismo, convivem dentro de uma mesma classificação, duas lógicas classificatórias: a da funcional, que se propõe a explicitar as áreas 'em que' as despesas estão sendo realizadas, e a programática, com a preocupação de identificar os objetivos, isto é, 'para que' as despesas estão sendo efetuadas. Visto dessa maneira, parece claro que o papel de classificador deveria caber à funcional, porquanto, pela sua própria natureza, carece de sentido falar-se em padronização de objetivos.

Contudo, na prática, houve a predominância da idéia de classificador, o que fez com que a funcionalprogramática perdesse a sua eficácia gerencial, empobrecendo, com isso, a prática, entre nós, do orçamento-programa. Na verdade, passou a significar um aglomerado de 'caixas' onde as ações são agrupadas, sem maiores preocupações com o tipo da transação que está sendo classificada.

Nesse contexto, com a reforma da funcional-programática procurou-se, sobretudo, privilegiar o aspecto gerencial dos planos e orçamentos, mediante a adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras. Mais especificamente, foi retirado da sua estrutura o conteúdo classificador, representado pelo rol das funções, que, juntamente com as subfunções, constituirá uma classificação independente dos programas, e com utilização obrigatória em todas as unidades da federação (com a ressalva do disposto na Portaria nº 42/99), e que servirá de base para a consolidação das despesas públicas em termos nacionais.

Cabe ressaltar que a classificação funcional ora introduzida, muito embora tenha como escopo principal a identificação das áreas em que as despesas estariam sendo realizadas, preservou, na sua lógica de aplicação, a matricialidade da funcionalprogramática, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. Ademais, justamente por significar área de despesa, chega-se às funções e subfunções por intermédio dos projetos e atividades, daí porque a entrada no classificador funcional deve ser o último ato do processo de planejamento e orçamentação.

Quanto aos programas, cada nível de governo passará a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do plano plurianual. Assim, não haverá mais sentido falar-se em classificação programática, mas sim em estruturas programáticas diferenciadas de acordo com as peculiaridades locais.

Uma outra abordagem simplificadora refere-se à convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual. A idéia de uma estrutura modular própria para o plano e outra diferenciada para o orçamento, ainda que teoricamente sedutora, não tem apresentado resultados satisfatórios no tocante à integração entre planejamento e orçamento. Na verdade, a conversação entre esses módulos tem-se revelado extremamente difícil, acabando por prevalecer, no final, a importação, pelo plano, de categorias do orçamento, o que lhe acarreta uma acentuada perda de identidade.

Dessa forma, optou-se por utilizar-se um único módulo integrador entre plano e orçamento, que será o programa. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas.

Em relação ao processo orçamentário, é importante destacar a preocupação que passa a prevalecer com a idéia de produto(bem ou serviço). Não há como falar-se em orçamento-programa, sem ter bem definido o ciclo produtivo que está sendo objeto da orçamentação. Os orçamentos em vigor não permitem que se tenha essa visualização, onde os programas, projetos e atividades, ora são associados a medidas de produtos, ora a medidas de insumos.

Um primeiro passo no sentido de se buscar essa visibilidade foi revisar o conceito de atividade, em relação à qual não estava associada a noção de produto, que era exclusividade do projeto. Agora, tanto o projeto como a atividade envolvem um conjunto de operações que têm como resultado um produto. No caso do projeto, um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo; e no caso da atividade, um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Ainda na busca de conferir maior visibilidade ao ciclo produtivo objeto da orçamentação, instituíram-se as 'operações especiais', com a finalidade de agregar aquelas despesas em relação às quais não se possa associar, no período, a geração de um bem ou serviço, tais como, dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins. Dito de uma outra forma, são aquelas despesas nas quais o administrador incorre, sem, contudo, combinar fatores de produção para gerar produtos, ou seja, seriam neutras em relação ao ciclo produtivo sob sua responsabilidade.

As operações especiais constituem uma espécie do gênero das operações orçamentárias. A outra espécie seriam as 'ações orçamentárias', que se traduzem nos diferentes projetos e atividades.

Cabe lembrar que as 'operações especiais' não vinculadas a programas constantes do plano plurianual, comporão uma função específica, denominada 'encargos especiais', sem identificação de programas.

É importante ressaltar o enorme significado para o bom êxito dessas reformas representado pelo cadastramento das atividades e projetos orçamentários, instituído pela Portaria nº 51198. Com esse trabalho é que se tornará possível uma melhor identificação dos verdadeiros produtos do ciclo orçamentário, mediante uma triagem no diversificado universo das ações que integram os orçamentos.

Quanto à substituição da Portaria nº 117/98, é oportuno ressaltar que a Portaria nº 42/99, que a revogou, manteve os seus fundamentos, tendo objetivado, apenas:

- a) estabelecer que, para os municípios, a nova classificação funcional entrará em vigor a partir do exercício financeiro de 2002;
- b) tornar mais explícita a idéia da matricialidade, que permite a combinação de subfunções com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas;
- c) recodificar o rol de subfunções, tendo em vista facilitar a adaptação dos sistemas de informática.

Concluindo, acredita-se que, com a adoção dessas medidas, será possível imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidades e rigorosa cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade."

NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

Trata-se da "Lei de Responsabilidade Fiscal" (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas.

Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993

Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências.

Decreto nº 2.829/98

Estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e do Orçamento da União, e dá outras providências.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL - SIAFI

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) é o principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União, que oferece suporte aos órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública, tornando absolutamente segura a contabilidade da União. Ligados ao sistema encontram-se todos os órgãos da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e órgãos dos Poderes Legislativo e judiciário.

Por meio do SIAFI obtêm-se as informações que subsidiam o Balanço Geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira, que compõem a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, de acordo com a Constituição Federal. Encontra-se disponível, ainda, um serviço de troca de mensagens, que interliga cerca de 30 mil usuários em todo o Brasil, agilizando a comunicação entre as Unidades Gestoras. Aos órgãos e entidades integrantes da Conta única é oferecida a opção de "Darf Eletrônico", que elimina o trâmite da arrecadação e recolhimento dos tributos federais.

Principal usuário do SIAFI, o Tesouro Nacional é responsável pela definição das normas de utilização do sistema, orientando e controlando as atividades dos gestores públicos que o utilizam. Compete ao Tesouro, ainda, arcar com os custos referentes a equipamentos, telecomunicações, desenvolvimento, manutenção e pessoal.

A Instrução Normativa nº 08, de 14.12.1999, complementada pela Norma de Execução nº 03, de 30.12.1999, traz a regulamentação do acesso e uso do SIAFI, com os formulários necessários para cadastro e habilitação no SIAFI. O SIAFI tem um módulo gerencial cujo conteúdo são informações gerenciais das áreas que possuem atribuições de gerência orçamentária, financeira e controle nos órgãos e entidades da Administração Federal. O Módulo Gerencial do SIAFI é composto das seguintes aplicações: Controle de Acesso; Consulta de Tabelas; Consulta a Saldos Orçamentários; Migração de Dados.

A recuperação das informações no módulo gerencial são feitas através de um diálogo baseado em características Windows, com recursos gráficos para expressar as recuperações que podem ser feitas a partir de parâmetros. A alimentação dos dados é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN).

SISTEMA INTEGRADO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS - SIDOR

O conteúdo do SIDOR são informações do orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos desde 1989 e do Plano Plurianual de Investimentos - PPA, 1991/1995. A alimentação do sistema é processada por todas as unidades orçamentárias da União, inclusive Senado Federal, Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Editoração e Publicações - SEEP (antigo CEGRAF) e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal - Prodasen, administrada pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF do Ministério de Planejamento e Orçamento.

RECEITA PÚBLICA: CATEGORIAS, FONTES, ESTÁGIOS; DÍVIDA ATIVA

A receita pública é estimada no nível orçamentário, sendo seus demais procedimentos disciplinados em outros âmbitos, principalmente no da legislação tributária. A rigor, o orçamento de receita é constituído de apenas um quadro analítico com as estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição, além de alguns poucos quadros sintéticos.

Em nosso País, são adotados dois critérios formalmente padronizados para todos os orçamentos públicos: categorias econômicas e fontes; e, em alguns casos específicos, duas outras classificações - segundo a origem e segundo a vinculação.

Classificação por categorias econômicas - Introduzida pela Lei nº 4.320/64. No caput do art. 11, temos:

- Receitas Correntes - "... as receitas tributárias, de contribuições patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificatórias em Despesas Correntes.

- Receitas de Capital - "...as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos: os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente".

Classificação por fonte - inicia-se na subdivisão de Receitas Correntes e de Capital, de acordo com o art. 11 da Lei no 4.320/64, Anexo 3.

Receitas Correntes

Receitas Tributárias - envolvem apenas os tributos existentes na legislação tributária: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. As receitas tributárias são provenientes da cobrança desses tributos pagos pela população; têm por base suas propriedades, rendas, atividades e benefícios diretos e imediatos que lhe são proporcionados pelo Estado. Privativas da União, Estados e Municípios.

Receitas de Contribuições - são as contribuições compulsórias que o Estado institui de acordo com o previsto nos arts. 21, 4º, 163 e 178 da Constituição Federal, tais como salário-educação, sobretarifas de telecomunicações, energia elétrica, contribuição para a Previdência Social (COFINS) etc.

Receita Patrimonial - refere-se à receita oriunda do resultado financeiro do patrimônio da instituição, seja decorrente de bens mobiliários ou imobiliários, especialmente juros, aluguéis, dividendos etc.

Receita Agropecuária - decorre da exploração econômica das atividades ou explorações agropecuárias, que compreendem: agricultura, pecuária, silvicultura (ou reflorestamento). Excetuam-se as usinas de açúcar, fábrica de polpa de madeira, serrarias e unidades industriais com a produção licenciada, que são classificadas como indústrias.

Receita Industrial - derivada de atividades industriais definidas segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE: extrativa mineral, de transformação, de construção e de serviços industriais de utilização pública (energia elétrica, água e esgoto, limpeza pública e remoção de lixo).

Receita de Serviços - oriunda das atividades características da prestação de serviços como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços educacionais, recreativos e culturais etc.

Transferências Correntes - são os recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços. Podem ocorrer em nível intergovernamental (diferente esfera de governo) e intragovernamental (mesma esfera de governo), bem como podem ser recebidas de instituições privadas nacionais (contribuições e doações a governos e a entidades da administração descentralizada), do exterior (fundos e organizações internacionais) e de pessoas.

Outras Receitas Correntes - envolvem diversas outras receitas, não enquadradas anteriormente, como: multas, juros de mora, indenizações, cobranças da dívida ativa e receitas diversas (rendas de loterias, receitas de cemitérios etc.)

Receitas de Capital

Operações de Custeio - decorrentes da captação de recursos pela colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos de entidades estatais ou particulares, internas ou externas, para atender desequilíbrios orçamentários ou, ainda, financiar empreendimentos públicos (SFH).

Alienação de bens - resultado da alienação de bens como títulos, ações, bens móveis e imóveis etc.

Transferências de Capital - recursos recebidos de outras entidades públicas e privadas destinados ao atendimento da despesa de capital. Exemplo: cotaparte do Fundo de Participação dos Municípios.

Outras Receitas de Capital - é uma classificação genérica para atender as receitas de capital não especificadas na lei. Como exemplo, temos a indenização paga pela Petrobras aos Estados e Municípios pela extração de petróleo, xisto e gás.

Classificação pela Origem

Esta classificação a rigor não é necessária em todos os orçamentos públicos. Entretanto, é de extrema importância nos grandes orçamentos, como o da União, porque mostra os recursos arrecadados pelo Tesouro Nacional e as receitas próprias das entidades descentralizadas

(autarquias, empresas públicas, fundações etc.). A finalidade do critério é evidenciar a parcela de recursos próprios e a de recursos transferidos necessários para cobrir o programa de realizações de cada entidade.

Classificação segundo a Existência ou não da Vinculação

Este critério não decorre de exigência prevista em lei, porém, é importante também para grandes orçamentos, principalmente porque a Constituição consagra alguns vínculos importantes entre receita e despesa. É o caso de certos fundos orçamentários como o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, o Fundo de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Fundo de Ressarcimento às Exportações.

Os artigos da Lei nº 4.320/1964 referentes à Receita Pública são os seguintes:

"Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

Art. 10. (Vetado).

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo no 1, não constituirá item de receita orçamentária.

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

RECEITA TRIBUTÁRIA

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

RECEITA PATRIMONIAL

RECEITA AGROPECUÁRIA

RECEITA INDUSTRIAL

RECEITA DE SERVIÇOS

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

DÍVIDA ATIVA

A dívida pública, que são obrigações para com terceiros, pode ser Ativa e Passiva. A dívida ativa, por sua vez, pode ser tributária e não-tributária.

A Lei nº 4.320/64 trata da dívida ativa no art. 39, *caput* e parágrafos, que a conceitua como créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento.

A dívida ativa da natureza tributária é o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.

A dívida ativa de natureza não-tributária é representada pelos demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, *laudêmios*, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais - é o que estabelece a parte final do § 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64.

Para haver a inscrição em dívida ativa é condição que o crédito esteja vencido e seja exigível, ou seja, que o tributo tenha sido lançado, vencido e não arrecadado, para o caso da dívida ativa tributária.

Inscrita a dívida ativa na repartição pública competente e efetuados os registros contábeis referentes ao direito da Fazenda Pública contra terceiros em débito, podem ocorrer duas situações: o recebimento do recursos financeiros oferecendo quitação ao débito ou a prescrição do direito, que normalmente segue a regra do Código Tributário Nacional de cinco anos.

Os recursos recebidos à conta desses créditos para com a Fazenda Nacional serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados nas respectivas rubricas orçamentárias, denominadas de receita da dívida ativa tributária e receita da dívida ativa não-tributária, contas de resultado, que compõem a categoria econômica receitas correntes. Nessa hipótese, é necessário o registro da baixa do direito em decorrência do recebimento da receita da dívida ativa.

Art. 39 da Lei no 4.320/64:

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

*§ 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa Não-Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, *laudêmios*, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.*

3º O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para com pra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários.

§ 4º A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o artigo 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o artigo 3º do Decreto-lei no 1.645, de 11 de dezembro de 1978..

§ 5º A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional. ”

DESPESA PÚBLICA: CATEGORIAS, ESTÁGIOS, SUPRIMENTO DE FUNDOS, RESTOS A PAGAR, DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

No processo de elaboração orçamentária, deve-se antecipar as situações patrimoniais (no orçamento), registrar a movimentação patrimonial (na execução) e demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços). Portanto, a linguagem orçamentária é essencialmente contábil e o elemento básico do orçamento é a conta. A questão que se afigura é, portanto, como classificar as contas que comporão determinado orçamento. Deve-se necessariamente obedecer a determinado critério para que o orçamento possa atingir seu objetivo.

No orçamento público, em razão dos diversos objetivos nele inseridos, não se trabalha com um único critério de classificação dos dados, mas sim aqueles que apresentarem ampla utilidade e que possam contribuir para a compreensão geral das funções do orçamento. Assim, os critérios de classificação de contas orçamentárias devem atender a certos objetivos. No conceito de Jesse Burkhead, as contas orçamentárias devem ser:

- 1) "organizadas de maneira a facilitar a formulação de programas";
- 2) "organizadas de maneira a contribuir para a efetiva execução do orçamento 11 ;
- 3) "apresentadas de maneira a servir ao objetivo da prestação de contas";
- 4) "organizadas de forma que seja possível analisar os efeitos econômicos das atividades governamentais".

Para Gonzalo Martner as contas orçamentárias devem:

- 1) "ser estruturadas de maneira a facilitar a análise dos efeitos econômicos e sociais das atividades do governo";
- 2) "facilitar a formulação dos programas elaborados pelo governo para cumprir suas funções";
- 3) "contribuir para a efetiva execução do orçamento";
- 4) "facilitar a contabilidade fiscal".

No modelo orçamentário brasileiro são observados quatro critérios de classificação de despesa:

- a) Classificação institucional;
- b) Classificação funcional-programática;
- c) Classificação econômica;
- d) Classificação por elementos.

Classificação Institucional - Este critério, também conhecido por departamental, é a forma mais antiga de classificar as despesas. Seu objetivo principal é apontar os órgãos que gastam os recursos previstos no orçamento. É de extrema importância para determinação de responsabilidades e fixação de controles e avaliações.

Classificação Funcional-Programática - Introduzida a partir de 1974, é um aperfeiçoamento da classificação funcional instituída com a Lei 4.320/64, representada abaixo, que consagrava dez funções, cada uma subdividida em dez subfunções. Essas funções sofreram alterações ao longo dos anos; entretanto, a título de exemplo, relaciona-se abaixo a listagem das funções que mais tempo vigorou:

- 0 - Governo e Administração Geral
- 1 - Administração Financeira
- 2 - Defesa e Segurança
- 3 - Recursos naturais e Agropecuária
- 4 - Viação, Transportes e Comunicações
- 5 - Indústria e Comércio
- 6 - Educação e Cultura
- 7 - Saúde
- 8 - Bem-estar Social

9 - Serviços Urbanos

Entre essas funções existiam as subfunções. Exemplificando, as dez subfunções da Função 6 - Educação e Cultura - eram as seguintes:

6.0 – Administração

6.1 - Ensino Primário

6.2 - Ensino Secundário e Normal

6.3 - Ensino Técnico-Profissional

6.4 - Ensino Superior

6.5 - Ensino e Cultura Artística

6.6 - Educação Física e Desportos

6.7 - Pesquisas, Orientação e Difusão Cultural

6.8 - Patrimônio Artístico e Histórico

6.9 - Diversos

A classificação funcional-programática introduzida pela Portaria nº 9, de 26.1.1974, amplia substancialmente o critério de classificação funcional, além de desdobrá-lo em maior número de categorias classificatórias. Nesse novo critério funcional-programático, a categoria função foi mantida e ampliada para 16. Cada função é desdobrada em programas, que se subdividem em subprogramas e estes em projetos e atividades. A portaria veda a criação de novas funções, deixando em aberto a adoção de outros programas, além daqueles previstos, visando com isto atender à particularidade de cada orçamento. Conceitualmente não há definição na portaria para função, programa e subprograma, entretanto há para projeto e atividade.

Projeto - um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

Atividade - um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

A portaria estabelece ainda um sistema de códigos para a identificação do programa de trabalho. Cada função, programa e subprograma constante do Anexo 5, da Lei 4.320/64, recebeu o respectivo código. Assim o código geral apresentado horizontalmente é produto da seguinte composição:

- 1) 1º e 2º dígitos identificam a função;
- 2) 3º e 4º dígitos identificam o programa;
- 3) 5º, 6º, 7º e 8º dígitos identificam o subprograma;
- 4) 9º dígito e seguintes identificam o projeto ou atividade, de acordo com a codificação local, isto é, cada unidade governamental, estando separados do 8º dígito por um ponto;
- 5) 8º dígito será 1, 3, 5 ou 7, quando o que se seguir ao subprograma for um projeto, e 2, 4, 6 ou 8, quando for uma atividade.

A título exemplificativo, segue código existente na lei do Orçamento da União para o exercício de 1993:

39201.16.088.0537.1204.0038

39201 - critério funcional

16.088.0537.1204.0038 - critério funcional-programático

39 (órgão) - Ministério dos Transportes

201 (unidade orçamentária) - Depart. Nacional de Estradas de Rodagem (DER)

16 (função) - Transporte

088 (programa) - Transporte Rodoviário

1 (o que se segue é um projeto)

204 (número de ordem do projeto) - Construção e Pavimentação de Rodovias

0038 (nº de ordem do subprojeto) - Construção da BR386/RS - Trecho Canoas-Pólo Petroquímico

Classificação Econômica - O critério econômico de classificação das despesas públicas foi difundido pela ONU - Organização das Nações Unidas, através de seminários e manuais. Teve por objetivo atender as propostas *keynesianas* do pós-guerra, que exigiam outras formas de apresentação das finanças públicas.

No Brasil, a adoção desse critério ocorreu com a Lei 4.320/64 que prevê duas categorias e cinco subcategorias, conforme detalhamento a seguir:

3.0.0.0 **DESPESAS CORRENTES** (categoria)

3.1.0.0 Despesas de Custeio (subcategoria)

3.2.0.0 Transferências Correntes (subcategoria)

4.0.0.0 **DESPESAS DE CAPITAL** (categoria)

4.1.0.0 Investimentos (subcategoria)

4.2.0.0 Inversões Financeiras (subcategoria)

4.3.0.0 Transferências de Capital (subcategoria)

A definição das subcategorias econômicas está no art. 12 da Lei nº 4.320/64, em seus parágrafos:

1. Despesas de Custeio - "as dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis".

2. Transferências Correntes - "as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta de bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado".

3. Investimentos - "as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro".

4. Inversões Financeiras - "as dotações destinadas a: I - aquisições de imóveis, ou bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe em aumento de capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros."

5. Transferências de Capital - "as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei do Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortizações da dívida pública".

Classificação segundo a Natureza da Despesa no Orçamento Federal - A Portaria nº 35, de 1.8.1989, da Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República não chega a constituir-se numa nova classificação, mas estabeleceu regras no âmbito da União para a identificação da natureza da despesa. Portanto, são de uso obrigatório pela União, não podendo ser impostas aos Estados e Municípios. A portaria institui novas categorias classificatórias e rearranja as contas em grupos, de forma a destacar agregados de despesas que são expressivos no âmbito federal, como pessoal e encargos das dívidas, transferências etc.

Os códigos estabelecidos contêm seis dígitos:

1º dígito - indica a categoria econômica das despesas;

2º dígito - indica o grupo de despesas;

3º e 4º dígitos - indicam a modalidade de aplicação; e

5º e 6º dígitos - indicam o elemento de despesa.

Classificação por Elementos - É a mais analítica das classificações, porque proporciona o controle contábil dos gastos, tanto no nível interno do Executivo como no próprio controle externo, exercido pelo Legislativo.

O conceito de "orçamento tradicional" utiliza o critério de classificação por elementos que, somado à classificação institucional, constituem os antigos critérios classificatórios dos orçamentos públicos.

No Brasil, sua utilização é introduzida pelo art. 13 da Lei 4.320/64, Anexo 4. Os elementos estão rigidamente presos às subcategorias econômicas.

3.0.0.0 DESPESAS CORRENTES (categoria)

3.1.0.0 Despesas de custeio (subcategoria)

3.1.1.0 Pessoal (elemento)

3.1.1.1 Pessoal Civil (subelemento)

3.1.1.2 Pessoal Militar (subelemento)

3.1.2.0 Material de Consumo (elemento)

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 15, determina que nas leis orçamentárias a despesa seja feita, no mínimo, até o elemento. Isto quer dizer que não há obrigatoriedade de desdobramento dos elementos, nem mesmo daqueles subelementos que aparecem no Anexo 4.

Estágios

A despesa pública é executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é, como dispõe o art. 58 da Lei nº 4.320/64: *"o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição"*. O empenho é obrigatório - não se permite a realização de despesa sem empenho.

O empenho precede a realização da despesa e objetiva respeitar o limite do crédito orçamentário, dispondo o art. 59 da Lei nº 4.320/64: *"O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos"*.

A emissão do empenho abate seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação. É uma garantia para o fornecedor ou prestador de serviço contratado pela Administração Pública de que a parcela referente ao seu contrato foi bloqueada para honrar os compromissos assumidos.

Os empenhos, segundo sua natureza e finalidade, são classificados em: ordinário, estimativa e global. Nota de Empenho é o documento utilizado para fins de registro da operação de empenho de uma despesa. É também através de Nota de Empenho que se faz a anulação do empenho da despesa, com o mesmo número de vias e destino. As anulações são identificadas pelo código do evento. O valor do empenho anulado reverte à dotação do programa de trabalho, tornando-se novamente disponível para empenho naquele exercício.

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). É a verificação se o contratante cumpriu o implemento de condição.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a Unidade Gestora providenciará o imediato pagamento de despesa. Assim, nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

O pagamento é a última fase da despesa e consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária. A emissão de ordem bancária será precedida de autorização do titular da Unidade Gestora, ou seu preposto, em documento próprio da Unidade.

Artigos da Lei nº 4.320/64 referentes à despesa:

"Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos.

Inversões Financeiras

Transferências de Capital.

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital,

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio Pessoal Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros.

Encargos Diversos.

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário Família e Abono Familiar

Juros da Dívida Pública
Contribuições de Previdência Social
Diversas Transferências Correntes
DESPESAS DE CAPITAL
Investimentos
Obras Públicas
Serviços em Regime de Programação Especial
Equipamentos e Instalações
Material Permanente.
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Inversões Financeiras
Aquisição de Imóveis.
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras.
Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento
Constituição de Fundos Rotativos. Concessão de Empréstimos
Diversas Inversões Financeiras
Transferências de Capital Amortização da Dívida Pública
Auxílios para Obras Públicas
Auxílios para Equipamentos e Instalações
Auxílios para Inversões Financeiras. Outras Contribuições.

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considerase material permanente o de duração superior a dois anos

SEÇÃO I

Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal. Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

SEÇÃO II

Das Despesas de Capital

SUBSEÇÃO PRIMEIRA

Dos Investimentos

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

SUBSEÇÃO SEGUNDA

Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação”.

SUPRIMENTO DE FUNDOS

Denomina-se suprimento de fundos, a modalidade de pagamento de despesa permitida em casos excepcionais e somente quando sua realização não possa subordinar-se ao processo normal de atendimento por via de ordem bancária.

Essa modalidade simplificada de execução de despesa consiste na entrega de numerário a servidor para a realização de despesa precedida de empenho na dotação própria, que, por sua natureza ou urgência, não possa subordinar-se ao processo normal da execução orçamentária e financeira.

RESTOS A PAGAR

São Restos a Pagar, ou resíduos passivos, consoante o art. 36 da Lei nº 4.320/64, as despesas empenhadas mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (arts. 35 e 67 do Decreto nº 93.872/86).

De acordo com sua natureza, as despesas inscritas em "Restos a Pagar" podem ser classificadas em:

a) processadas - despesas em que o credor já cumpriu suas obrigações, isto é, entregou o material, prestou os serviços ou executou a etapa da obra, dentro do exercício, tendo, portanto, direito líquido e certo, faltando apenas o pagamento. Hoje essas despesas ficam registradas na conta "Tornecedores".

b) não processadas - despesas que dependem da prestação do serviço ou fornecimento do material, isto é, aquelas em que o direito do credor não foi apurado. Representam, assim, despesas ainda não liquidadas.

O art. 35 do Decreto nº 93.872/86 determina que o empenho da despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando: a) ainda vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor; b) vencido o prazo para cumprimento da obrigação, esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; d) corresponder a compromisso assumido no exterior.

Os empenhos não anulados e aqueles referentes a despesas já liquidadas e não pagas serão automaticamente inscritos em Restos a Pagar no encerramento do exercício, pelo valor devido ou, se este for desconhecido, pelo valor estimado.

É vedada a reinscrição de empenhos em Restos a Pagar. O reconhecimento de eventual direito do credor far-se-á através da emissão de nova Nota de Empenho, no exercício de reconhecimento, à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria. Os Restos a Pagar com prescrição interrompida - assim considerada a despesa cuja inscrição em Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor - poderão ser pagos à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria. No caso de pagamento de despesa inscrita em Restos a Pagar pelo valor estimado, duas situações poderá ocorrer: a) o valor real a ser pago é superior ao valor inscrito. Nesse caso, a diferença deverá ser empenhada à conta de despesas de exercícios anteriores, de acordo com a categoria econômica; e b) o valor real a ser pago é inferior ao valor inscrito. O saldo existente deverá ser cancelado.

O órgão competente para exercer o controle e disciplinar o tratamento de Restos a Pagar é a Secretaria do Tesouro Nacional.

O pagamento de despesas inscritas em "Restos a Pagar" é feito como qualquer outro pagamento de despesa pública, exigindo-se apenas a observância das formalidades legais (empenho e liquidação), independente de requerimento do credor. Após o cancelamento da inscrição da despesa em Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores (art. 69 do Decreto nº 93.872/86).

A inscrição de valores em Restos a Pagar terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, após o que os saldos remanescentes serão automaticamente cancelados, permanecendo em vigor, no entanto, o direito do credor por cinco anos, a partir da inscrição.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Despesas de Exercícios Anteriores são as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios financeiros anteriores àqueles em que ocorreram os pagamentos.

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas de acordo com o exercício a que pertençam (em que foram geradas).

As seguintes despesas poderão ser pagas à conta de despesas de exercícios anteriores, mediante autorização do ordenador da despesa, respeitada a categoria econômica própria:

- a) as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, assim entendidas aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) os restos a pagar com prescrição interrompida, ou seja, a despesa cuja inscrição como Restos a Pagar tenha sido cancelada, mais ainda vigente o direito do credor;
- c) os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício.

Para fins de autorização do pagamento, são elementos próprios e essenciais à instrução do processo relativo a despesas de exercícios anteriores: a) nome do credor, CNPJ/CPF e endereço; b) importância a pagar; c) data do vencimento do compromisso; d) causa da inobservância do empenho prévio de despesa; e) indicação do nome do ordenador da despesa à época do fato gerador do compromisso; f) reconhecimento expresso do atual ordenador de despesa.

As dívidas de exercícios anteriores, que dependam de requerimento do favorecido, prescrevem em cinco anos, contados da data do ato ou fato que tiver dado origem ao respectivo direito. O início do período da dívida corresponde à data constante do fato gerador do direito, não devendo ser considerado, para fins de prescrição quinquenal, o tempo de tramitação burocrática e o de providências administrativas a que estiver sujeito o processo.

CONTA ÚNICA DO TESOIRO

A Conta única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, inclusive fundos, de suas autarquias e fundações. Constitui importante instrumento de controle das finanças públicas, uma vez que permite a racionalização da

administração dos recursos financeiros, reduzindo a pressão sobre a caixa do Tesouro, além de agilizar os processos de transferência e descentralização financeira e os pagamentos a terceiros.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que promoveu a organização da Administração Federal e estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa, determinou ao Ministério da Fazenda que implementasse a unificação dos recursos movimentados pelo Tesouro Nacional, através de sua Caixa junto ao agente financeiro da União, de forma a garantir maior economia operacional e a racionalização dos procedimentos relativos a execução da programação financeira de desembolso.

Tal determinação legal só foi integralmente cumprida com a promulgação da Constituição de 1988, quando todas as disponibilidades do Tesouro Nacional existentes nos diversos agentes financeiros foram transferidas para o Banco Central do Brasil, em Conta Única centralizada, exercendo o Banco do Brasil a função de agente financeiro do Tesouro.

As regras dispostas sobre a unificação dos recursos do Tesouro Nacional em Conta única foram estabelecidas pelo Decreto nº 93.872/86, nos seguintes artigos:

Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/64 art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74).

Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A. (Decreto-lei nº 1.755/79, art. 10).

§ 1º Para os fins deste decreto, entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.

§ 2º Caberá ao Ministério da Fazenda a apuração e a classificação da receita arrecadada, com vistas à sua destinação constitucional.

§ 3º A posição líquida dos recursos do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A. será depositada no Banco Central do Brasil, à ordem do Tesouro Nacional.

Art. 3º Os recursos de caixa do Tesouro Nacional compreendem o produto das receitas da União, deduzidas as parcelas ou cotas partes dos recursos tributários e de contribuições, destinadas aos Estados, ao Distrito Federal aos Territórios e aos Municípios, na forma das disposições constitucionais vigentes.

Parágrafo único. O Banco do Brasil S.A. fará o crédito em conta dos beneficiários mencionados neste artigo tendo em vista a apuração e a classificação da receita arrecadada, bem assim os percentuais de distribuição ou índices de rateio definidos pelos órgãos federais competentes, observados os prazos e condições estabelecidos na legislação específica (Decreto-lei nº 1.805/80, § 1º, do art. 2º).

Art. 40 Os recursos de caixa do Tesouro Nacional serão mantidos no Banco do Brasil S.A., somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas formalmente processadas e dentro dos limites estabelecidos na programação financeira.

§ 1º As opções para incentivos fiscais e as contribuições destinadas ao Programa de Integração Nacional - PIN, e ao Programa de Distribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA, constarão de saques contra os recursos de caixa do Tesouro Nacional, autorizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo em vista a programação financeira aprovada e o efetivo recolhimento das parcelas correspondentes (Decreto-lei nº 200/67, art. 92).

§ 2º Os recursos correspondentes às parcelas de receita do salário-educação, de que trata o artigo 20, do Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, serão entregues às entidades credoras mediante saques previstos na programação financeira (Decreto-lei nº 200/67 art. 92).

§ 3º Em casos excepcionais e para fins específicos, o Ministro da Fazenda poderá autorizar o levantamento da restrição estabelecida no caput deste artigo.

Art. 5º O pagamento da despesa, obedecidas as normas reguladas neste decreto, será feito mediante saques contra a conta do Tesouro Nacional (Decreto-lei nº 200/67, parágrafo único do art. 92).

Art. 60 As entidades da Administração Federal Indireta não poderão utilizar recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, inclusive transferências, nem eventuais saldos da mesma origem apurados no encerramento de cada ano civil, em suas aplicações no mercado financeiro (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 1º).

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil prestará à Secretaria do Tesouro Nacional as informações por ela solicitadas objetivando a verificação do disposto neste artigo.

Art. 7º As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações integrantes da Administração Federal Indireta, que não recebam transferências da União, poderão adquirir títulos de responsabilidade do Governo Federal com disponibilidades resultantes de receitas próprias, através do Banco Central do Brasil e na forma que este estabelecer (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 20).

Art. 80 É vedada às entidades referidas ao artigo anterior a aplicação de disponibilidades financeiras em títulos de renda fixa, outros que não títulos de responsabilidade do Governo Federal, ou em depósitos bancários a prazo (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 3º).

Parágrafo único. O Conselho Monetário Nacional poderá suspender a proibição deste artigo e a restrição prescrita no artigo anterior. "

SUPERVISÃO MINISTERIAL E CONTROLE INTERNO.

TIPOS E FORMAS DE ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE:

LEGISLAÇÃO BÁSICA, TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS.

A importância do controle, na Administração Pública, foi destacada, principalmente, com a Reforma Administrativa de 1967, colocando o art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 o controle, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Federal.

O controle não é fim em si mesmo e, em virtude disso, devem ser abandonados os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente, entendimento que o art. 70 da Constituição reafirma, nos seguintes termos: "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."

O controle da execução orçamentária compreenderá (art. 75 da Lei nº 4.320/64):

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores público;

III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Controle Interno

As atividades de controle disseminam-se por toda a Administração Federal, devendo ser exercidas em todos os níveis e através não só de um órgão específico mas também das chefias competentes e dos próprios órgãos de cada sistema, conforme determina o art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67. A coordenação dessas atividades no Poder Executivo, entretanto, está legalmente atribuída à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda - SFC, órgão integrante do Sistema de Controle Interno do Poder. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades: a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno tem assim, além de serviço de suporte às atividades de controle externo, as tarefas de avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, de acordo com o art. 74 da Constituição Federal, que prevê que a verificação da legalidade dos atos de execução será prévia, concomitante e subsequente.

Controle Externo

Pelo art. 71 da Constituição Federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e compreende, dentre outras atividades, a apreciação das contas do Presidente da República, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título. O TCU é responsável, portanto, pelas funções de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de controle externo, apresentando Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República e julgando a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, através de levantamentos contábeis, relatórios e certificados de auditoria. O Presidente da República deverá remeter ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior (art. 84, XXIV da CF). O Congresso Nacional, por sua vez, encaminhará ao TCU as contas do Presidente, acompanhadas de demonstrativos elaborados pela Secretaria de Tesouro Nacional, para que o Tribunal elabore um Relatório e Parecer Prévio sobre as contas. O TCU dispõe de sessenta dias para elaborar o citado parecer e remetê-lo ao Congresso Nacional, para fins de julgamento.

O Congresso aprecia as contas dos Três Poderes da União, valendo-se, fundamentalmente, do Balanço Geral da União, Relatório e Parecer Prévio do TCU, além do relatório e voto da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Artigos da Lei nº 4.320/64 (excluído o art. 75, já mencionado):

"CAPÍTULO II

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77 A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente. Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

CAPÍTULO III

Do Controle Externo

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 84. Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer. "

TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS

Decreto nº 93.872/86:

Art. 145. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes (Dec-lei nº 200/ 67, art. 93).

Art. 146 Além da tomada de contas ou prestação de contas anual, o órgão setorial de controle interno manterá sistema de acompanhamento contínuo da execução de projetos e atividades pelos órgãos e entidades da Administração Federal, direta e indireta, sob sua jurisdição, de forma a lhe

permitir, a qualquer tempo, pronunciar-se sobre a eficiência e a eficácia da gestão, podendo proceder às verificações, exames ou levantamentos que se fizerem necessários (Lei nº 4.320/64, arts. 78 e 83).

Art. 147. Terão sua situação perante a Fazenda Nacional evidenciada na tomada de contas anual, o ordenador de despesas, o agente recebedor ou pagador e o responsável pela guarda ou administração de valores e outros bens da União, ou pelos quais esta responda.

§ 1º A tomada de contas anual será feita de forma a evidenciar os resultados da gestão, mediante confronto do programa de trabalho a nível de projeto e atividade, ou parte deste afeta à unidade gestora, com os recursos financeiros programados e utilizados, bem assim com os dados ou informações sobre a execução física.

§ 2º Integra a tomada de contas, relatório de atividades da unidade gestora, firmado pelo respectivo responsável, e do órgão de contabilidade sobre o controle que lhe cabe a, no caso de irregularidade, a defesa do indiciado. 3º O relatório de atividades da unidade gestora versará sobre suas finalidades, a programação e a execução orçamentária dos projetos e atividades a seu cargo, bem assim quanto aos resultados alcançados em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 148. Está sujeito à tomada de contas especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional.

Art. 149. As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, serviços autônomos e entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União ou qualquer entidade da administração indireta, seja detentora da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, prestarão contas de sua gestão, para julgamento pelo Tribunal de Contas da União (Decreto nº 199/67, art. 34 e art. 7º da Lei nº 6.223/75, alterado pela Lei nº 6.525/78).

Art. 150. As tomadas de contas e prestação de contas serão objeto de exames de auditoria do órgão setorial de controle interno.

Art. 151. Diante do exame de auditoria, o órgão setorial de controle interno emitirá parecer avaliando a eficiência e a eficácia da gestão, bem assim quanto à economia na utilização dos recursos públicos, ou sobre as irregularidades apuradas, quando for o caso, submetendo a tomada de contas ou prestação de contas à consideração do Ministro de Estado, que se pronunciará a respeito, remetendo o processo, em seguida, ao Tribunal de Contas da União, para os fins constitucionais e legais.

Art. 152. Sem prejuízo do encaminhamento da tomada de contas ou prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, o Ministro de Estado, no caso de irregularidade, determinará as providências que, a seu critério, se tornarem indispensáveis para resguardar o interesse da coletividade e probidade na aplicação dos recursos públicos, das quais dará ciência oportunamente ao Tribunal.

Art. 153. As tomadas de contas e prestação de contas serão encaminhadas ao Tribunal de Contas da União no exercício financeiro imediatamente seguinte àquele a que se referirem, observados os seguintes prazos:

I - até 30 de junho:

a) as tomadas de contas dos ordenadores de despesas, agentes recebedores ou pagadores e encarregados da guarda ou administração de valores e outros bens públicos.

b) as prestações de contas das autarquias: II - até 31 de julho:

- as prestações de contas das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e serviços sociais autônomos;

III - até 30 de setembro:

- as prestações de contas das entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União ou qualquer entidade da administração descentralizada, ou indireta, seja detentora da totalidade ou da maioria das ações ordinárias.

§ 1º As prestações de contas relativas a fundos especiais de natureza contábil ou financeira, inclusive as de investimentos, acompanharão a tomada de contas ou prestação de contas correspondente aos recursos gerais da respectiva unidade ou entidade gestora.

§ 2º A tomada de contas especial será remetida ao Tribunal de Contas da União dentro do prazo de 30 (trinta) dias de sua elaboração.

Art. 154. Os órgãos de Contabilidade inscreverão como responsáveis todos quantos estejam sujeitos a tomada de contas ou que devam prestar contas para julgamento pelo Tribunal de Contas, cujo rol lhe será transmitido anualmente, comunicando-se as alterações.

RESPONSABILIDADE DOS DIRIGENTES E DEMAIS USUÁRIOS DE RECURSOS PÚBLICOS.

JULGAMENTO E PENALIDADES APLICÁVEIS AOS RESPONSÁVEIS PELOS RECURSOS PÚBLICOS

Os crimes de responsabilidade estão previstos na lei nº 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Em seu artigo 10, define os crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária. Já no artigo 11, descreve as condutas ilegais quanto à guarda e o emprego do dinheiro público.

A Lei nº 8.112/90 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União traz, além das proibições impostas a eles, sua responsabilidade civil, penal e administrativa e o processo administrativo a que se submetem os servidores infratores.

A lei nº 8.429, de 1992, que é a lei da improbidade administrativa, dispõe em seus artigos as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Esta apostila, na parte referente ao Direito Penal, traz os comentários a respeito da Lei nº 8.429.

Nos caso de descumprimento da Lei de responsabilidade fiscal (LRF), temos ainda, na Parte Especial do Código Penal, os chamados "Crimes Contra as Finanças Públicas", elencados no artigo 359:

Contratação de operação de crédito

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:

I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal.

II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. Prestação de garantia graciosa

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei.

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano. Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. Oferta pública ou colocação de títulos no mercado.

Art. 359-H Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

TÓPICOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, EFEITOS NO PLANEJAMENTO E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, LIMITES PARA DESPESA DE PESSOAL, LIMITES PARA A DÍVIDA, MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

O desequilíbrio fiscal, que predominou até recentemente na administração pública em nosso País, levou as finanças públicas a uma situação tal, que acabou por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento, etc., com efeitos indesejáveis sobre sua parcela mais pobre, e que mais sofre os efeitos da ausência de investimentos governamentais nessas áreas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000 representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos com regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, referentes à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público. Além disso, a Lei consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes.

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, destacam-se:

- limites de gasto com pessoal: a lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- limites para o endividamento público: serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República;
- definição de metas fiscais anuais: para os três exercícios seguintes;
- mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente: o governante não poderá criar uma despesa continuada, por prazo superior a dois anos, sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa;
- mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição: a Lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos cento e oitenta dias que antecedem o final do mandato.

A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil, uma vez que a disciplina fiscal introduzida pela Lei proporcionará o fortalecimento da situação financeira dos entes da Federação. Isso, por sua vez, possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

O que a LRF pretende é fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Além disso, a Lei pretende ser um instrumento de representação do compromisso dos governantes com a sociedade.

As Despesas com Pessoal - considera-se Despesa Total com Pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de Previdência.

Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

A apuração da despesa total com pessoal será obtida somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Limites de Gastos com Pessoal

UNIÃO - na esfera federal, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos: 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder judiciário; 0,6 % para o Ministério Público da União; 3% para custeio de despesas do DF e de Territórios; 37,9% para o Poder Executivo.

ESTADOS - na esfera estadual, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo.

MUNICÍPIOS - na esfera municipal, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver; 54% para o Poder Executivo.

Mecanismos de Correção de Desvios - se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento (95%) do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e) contratação de hora extra, salvo em situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, ultrapassado o limite máximo no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em dois quadrimestres, sendo de, pelo menos, 113 no primeiro. Há uma regra transitória que permitirá ao ente ou Poder que estiver acima do limite, quando da entrada em vigor da LRE eliminar o excedente nos dois exercícios subseqüentes, sendo de, no mínimo, 50%, no primeiro ano. Caso a despesa total com pessoal esteja abaixo dos limites fixados na Lei, essa despesa poderá ser acrescida em até dez por cento em relação à despesa verificada no exercício imediatamente anterior, até o final do terceiro exercício após a vigência da LRE respeitados os limites para a esfera administrativa correspondente e para os respectivos poderes. De qualquer forma, os eventuais aumentos de salário, gratificações ou reestruturação de carreiras estarão sujeitos à edição de lei específica; e o montante de recursos financeiros a serem entregues aos órgãos dos Poderes Legislativo e judiciário e do Ministério Público, para atender a despesas com pessoal, será a resultante da aplicação dos limites e regras fixados na LRE.

Nenhum ato que provoque aumento da despesa de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, poderá ser editado nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo.

Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres ou de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, fica suspensa a contagem dos prazos para enquadramento nos limites de pessoal.

Limites para a Dívida - A LRF define conceitos e normas a serem observados por todos os entes da Federação quanto à dívida pública, dívida mobiliária, operações de crédito e garantias.

Os limites ao montante da dívida (estoque) serão fixados tomando-se por base a dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que compreende a dívida da administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes - sempre em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

No prazo de noventa dias após a publicação da LRF, o Presidente da República submeterá ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios.

Adicionalmente, apresentará ao Congresso Nacional projeto de lei que defina limites para o montante da dívida mobiliária federal, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

As propostas conterão: a) demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas na LRF e com os objetivos da política fiscal; b) estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo; c) razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo; d) metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Os limites das dívidas serão fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que façam parte de seu cálculo, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

A apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

Sempre que alterados os fundamentos das propostas de limites, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão desses limites.

A partir da vigência da LRF, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Uma vez excedido o limite máximo ao final de um quadrimestre, é dado prazo de três quadrimestres subsequentes para a eliminação do excesso que deve ser reduzido em pelo menos vinte e cinco por cento (25%) no primeiro quadrimestre. Enquanto se verificar o excesso, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficarão: a) proibidos de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, inclusive por antecipação de receita orçamentária (ARO); b) obrigados a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite. Decorrido o prazo para o retorno do montante da dívida ao limite, fica também impedido de receber transferências voluntárias.

Mecanismos de transparência fiscal - A busca dessa transparência é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, já que atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas; firma responsabilidades; justifica desvios e indica medidas corretivas; define o prazo estimado para correção; dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

Na elaboração, aprovação e implementação da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como nas prestações anuais de contas, serão utilizados procedimentos transparentes (publicação e ampla divulgação da síntese das propostas, leis e prestações de contas, inclusive através de meios eletrônicos, evidenciando objetivos, metas, resultados esperados e verificados).

A abrangência e escrituração das contas aplica-se a toda a administração pública federal, estadual e municipal, além de autarquias, fundações e empresas estatais dependentes de recursos dos Tesouros da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todas as despesas deverão ser registradas em regime de competência; as receitas e despesas da previdência deverão ser registradas em contas separadas das demais; as normas gerais para a consolidação das contas públicas será definida por um Conselho de Gestão Fiscal ou, enquanto não for constituído, pelo órgão central de contabilidade da União.

É importante destacar que a divulgação das contas não depende de prévia autorização ou posterior prestação de contas ao Executivo Federal, que será responsável apenas por consolidar e divulgar contas nacionais.

Os Municípios consolidam suas contas e encaminham ao Estado e à União até 30/04. Os Estados consolidam suas contas e encaminham à União, até 31/05. A União consolida suas contas e as de todos os entes da Federação e as divulga até o dia 30/06.

A LRF prevê que o atual Relatório Resumido de Execução Orçamentária passe a ser publicado por todos os Poderes e pelo Ministério Público, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, devendo conter:

1. Balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica: a) receitas, por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; b) despesas, por grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo.
2. Os demonstrativos da execução das: a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício; c) despesas, por função e subfunção.
3. A apuração da receita corrente líquida (RCL), sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
4. As receitas e despesas previdenciárias;
5. Os resultados nominal e primário;

6. As despesas com juros;

7. Os restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

Quando for o caso, deverão ser apresentadas justificativas para a limitação de empenho e para a frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Ao final de cada quadrimestre, será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e órgãos de todos os entes federados o Relatório de Gestão Fiscal, que deverá conter:

1. o comparativo com os limites da LRF dos seguintes montantes: a) despesa total com pessoal, destacando a despesa com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidada e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.

2. a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassados qualquer dos limites.

3. os demonstrativos, no último quadrimestre do exercício: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em restos a pagar, das despesas: liquidadas; empenhadas e não liquidadas decorrentes de contratos administrativos ou de convênios em andamento; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; e despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. O não cumprimento dos prazos previstos, impedirá, até que a situação seja regularizada, que União, Estados, Distrito Federal ou Municípios recebam transferências voluntárias e contratem operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da respectiva dívida mobiliária.

A verificação da observância das normas e limites da LRF está a cargo do Poder Legislativo (diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas) e do Sistema de Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público.

Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes, entes da Federação ou órgãos quando constatarem que o nível de gastos esteja próximo aos limites fixados pela LRF. Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada ente da Federação e de cada Poder.

COORDENAÇÃO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PODER EXECUTIVO

A concentração de poderes formais nas mãos do Presidente da República, sem a correspondente capacidade de exercício efetivo desses poderes, interfere na organização e funcionamento da administração pública em vários níveis.

A subordinação formal e direta dos ministros ao Presidente, que centraliza excessivamente o processo decisório na Presidência, desestimula o caráter coletivo, portanto, do processo decisório, estimulando os despachos individuais dos ministros com o Presidente, reforçando, assim, o padrão não cooperativo, não coordenado e competitivo do processo decisório dentro do próprio Executivo.

Comparado com o processo decisório nos sistemas parlamentaristas, o planejamento, a tomada de decisões e mesmo a coordenação das atividades do Executivo no Brasil apresentam alto grau de improvisação e aleatoriedade. Pode-se obter uma medida do subdesenvolvimento das estruturas de planejamento e coordenação no Brasil numa comparação entre complexidade e abrangência de funções dos órgãos administrativos que secretariam os processos decisórios dos gabinetes e coordenam as atividades interministeriais nos sistemas parlamentaristas francês (Secretaria Geral de Governo), britânico (*Cabinet Office*) e alemão (Chancelaria Federal) e a tímida atuação do Gabinete Civil da Presidência da República que, além de disputar com o Ministro da Justiça o privilégio da coordenação política do governo, atua de forma totalmente desarticulada tanto do Ministério do Planejamento como do Ministério da Fazenda, órgãos que supostamente fazem a coordenação macroeconômica e financeira das atividades governamentais.

O mais interessante é que essa baixa capacidade de coordenação política e econômica não é fenômeno recente nem exclusivo do período de redemocratização.

Por outro lado, se a fragmentação e a desarticulação das atividades do governo parecem refletir um padrão estrutural de organização do Executivo no Brasil, o progressivo fortalecimento do Congresso, seja em suas atribuições formais, seja em sua capacidade real de exercício do poder, afetou ainda mais a capacidade coordenadora da Presidência da República sobre as ações dos ministérios, agências e empresas públicas que aumentaram seu acesso direto ao Congresso e aos deputados, individualmente (isto é, quando não contam com bancadas dentro do próprio Legislativo). Todos os assessores parlamentares entrevistados em Brasília, reclamaram da falta de coordenação e, até mesmo, de comunicação entre a Presidência da República e os ministérios. A constatação, comum a todos, é que na ausência de diretrizes claras e firmes dos órgãos centrais de planejamento e coordenação, os ministérios, as autarquias e as estatais vêm-se obrigadas a tomar a iniciativa na defesa dos seus interesses e dos de sua clientela. Foram claras as referências a uma articulação lobista entre assessores, deputados e representantes de grupos de interesse, assim como às frequentes visitas de deputados, prefeitos e vereadores de determinadas regiões, especialmente Norte e Nordeste, aos ministérios da área social, que se confessavam incapazes de impedir essas práticas consideradas clientelistas.

Não é apenas através de entrevistas que a ação paralela dos Ministérios dentro do Legislativo pode ser empiricamente verificada. A mera observação das atividades cotidianas dessas assessorias, especialmente as dos órgãos que representam grupos de interesses organizados, permite constatar o eficiente e intenso trabalho dos lobistas junto ao Congresso. Nesses casos, as assessorias parlamentares exibiam um padrão de profissionalização insuspeito para uma função aparentemente tão próxima do estereótipo dos cargos em comissão: geralmente ocupam essa função há vários anos, sobrevivendo às várias trocas de Ministros, em muitos casos, sobretudo devido às suas relações com os grupos de interesse da área de atuação do ministério. Além disso, as assessorias dos ministérios que envolvem grande número de interesses realizam, na prática, a coordenação de que carece a Presidência da República. No caso do Ministério da Agricultura, por exemplo, a assessoria parlamentar dirige uma equipe de assessores parlamentares das entidades vinculadas ao Ministério, formando uma verdadeira *holding* das demais assessorias parlamentares que, no entanto, parecem possuir considerável grau de autonomia para tratar dos assuntos de interesse exclusivo dessas autarquias.

Essa tendência à perda de controle efetivo sobre o conjunto da administração direta, para não falar da indireta, torna-se mais evidente na medida em que o Presidente não controla uma maioria estável e coerente no Congresso e vê-se obrigado a montar uma nova coalizão a cada nova medida polêmica remetida ao Legislativo. A facilidade com que os lobistas atuam tanto nos ministérios como no Congresso decorre, em grande medida, da frágil articulação institucional entre os dois Poderes, pois, a cada nova abertura de negociações para a composição da bancada governista, os interesses privados, em articulação com grupos parlamentares, encontram espaço para novas investidas. No processo orçamentário, a desarticulação entre Executivo e Legislativo possibilita a renegociação do

voto no varejo, dando aos deputados espaço para valorizar seu apoio ao Executivo em troca de pequenos e muitas vezes ilusórios benefícios, mas que no agregado completam a desorganização do pouco que restava de coerência no processo decisório.

Esse quadro de desarticulação do sistema político-administrativo brasileiro é ainda acentuado pela desequilibrada estrutura federalista que combina uma decrescente concentração de recursos e centralização da execução de programas no nível federal. O resultado desse total descolamento entre atribuição de competências e distribuição de recursos é que os conflitos distributivos regionais, que deveriam ser resolvidos em suas grandes linhas no processo orçamentário e discutidos desagregadamente apenas em nível regional e local, desembocam sem mediações institucionais nas sedes dos ministérios, em Brasília, adquirindo uma dimensão nacional que sobrecarrega a agenda da Administração Pública Federal, provocando desvio de funções na estrutura organizacional e no funcionamento dos ministérios e agências públicas federais, que deveriam concentrar-se no planejamento, coordenação e avaliação das políticas públicas de âmbito nacional e na coordenação das políticas regionais.

Diante desse quadro de desarticulação entre os diversos ministérios é preciso perguntar com que recursos institucionais e administrativos conta a Presidência da República para planejar, coordenar, avaliar e controlar as atividades da Administração Federal. Formalmente, o Presidente tem a sua disposição uma estrutura administrativa considerável. O problema não se resume, portanto, às dimensões da estrutura administrativa vinculada à Presidência. Ele diz respeito, em primeiro lugar, à ausência de um organismo que opere efetivamente a coordenação interna dos órgãos vinculados à Presidência da República e, em decorrência disso, à incapacidade dessa burocracia central de planejar, coordenar, avaliar e controlar as atividades da administração direta e indireta.

A observação direta permite constatar que a atuação dos órgãos de planejamento e coordenação vinculados à Presidência diferencia-se muito pouco do padrão verificado para os ministérios e autarquias. O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), por exemplo, disputa com o Gabinete Civil, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda o controle sobre a gestão do pessoal da administração direta - especialmente no que se refere à política salarial.

O Ministério do Planejamento, por sua vez, está marginalizado das decisões sobre a política macroeconômica do governo, e simplesmente não existe um órgão exclusivo para realizar a coordenação política do governo junto ao Congresso, sendo essa atividade, crucial para a eficácia da ação governamental, objeto de uma intensa disputa que envolve principalmente o Gabinete Civil e o Ministério da Justiça, órgãos tradicionalmente encarregados da coordenação política e relações com o Congresso, com o Ministério da Fazenda correndo por fora, quando as questões são de natureza estritamente econômicas.

Não é preciso muita perspicácia para perceber que a redução na eficácia por falta de planejamento e coordenação na ação governamental é considerável e tende a se agravar quando essa estrutura desarticulada funciona num contexto político altamente instável como o atual.

No caso, uma simples reforma administrativa não pode e não pretende resolver problemas de natureza fundamentalmente política, como a necessidade de lotear o ministério, inclusive as secretarias da Presidência da República, entre as diversas facções que dão sustentação parlamentar ao governo. Da mesma forma, é muito difícil reduzir, por exemplo, a rotatividade de ministros em função da instabilidade da suposta coalizão governante, apenas com uma reestruturação administrativa dos órgãos de planejamento e coordenação da Presidência.

Entretanto, é possível apontar algumas reformas parciais que atenuem as deficiências estruturais na organização constitucional do regime presidencialista, que só poderiam encontrar solução mais consistente com a mudança de regime de governo. Nesse sentido, é preciso oferecer opções de reforma administrativa a problemas que são de natureza fundamentalmente política, podendo-se recorrer à experiência internacional.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É o conjunto de funções por meio das quais o Estado estabelece e conserva a ordem jurídica e presta serviços públicos. Esse conceito sofre ainda alguma alteração porque alguns autores consideram como função administrativa tudo aquilo que não se enquadrar como função legislativa ou judiciária.

Funções da Administração Pública

- Serviços Públicos;
- Saúde;
- Educação;
- Segurança;
- Saneamento etc.

Funções do Estado

- Arrecadação/fiscalização tributária;
- Poder de Polícia (zoneamento, vigilância sanitária, trânsito etc.).

O Estado tem sua política e sua função administrativa. A função política é a de governo; a outra é de administração.

Como definição de governo, temos: "Organização por meio da qual o Estado manifesta sua vontade, emite suas ordens e dirige seus negócios". Conjunto de funções pelas quais o Estado estabelece e conserva a ordem jurídica e presta serviços públicos.

Governo e Autoridade - O governo tem caráter de autoridade. Quando na direção geral do Estado, a função do governo é política. Quando detalha ou especifica a função, é administrativa. Henry Fayol, expoente da Escola Clássica da Administração, via em qualquer organização seis funções:

- 1) Técnica;
- 2) Comercial;
- 3) Financeira;
- 4) de Contabilidade;
- 5) de Segurança;
- 6) Administrativa.

O governo é, assim, o gênero cuja espécie é a administração. O governo é a força superior, a autoridade máxima; a administração cuida da especificação e destino dos atos emanados pelo governo ou por ela própria, organiza para prepará-los à execução, a fim de fazer funcionar a grande máquina do Estado.

A distinção entre Governo e Administração é bastante discutida pela área jurídica. Para esta, a Administração é a soma das atividades de planejamento, organização, direção central e delegação de tarefas.

Vários autores consideram como da esfera da administração toda atividade que não for compreendida dentro da Legislação e da Justiça. A Administração é toda atividade do estado, excetuadas as de justiça, as legislativas e as políticas.

O Estado desempenha atividades legislativas (trabalho de elaborar leis), atividades judiciárias (trabalho de manter a ordem jurídica e punir os transgressores) e atividades políticas. Assim sendo, poder-se-á chamar de Governo ao conjunto de atividades superiores do Estado, aí compreendido o trabalho de elaborar as leis, a cargo do Poder Legislativo, o trabalho de velar pela boa execução das leis, a cargo do Poder Judiciário, e as questões de alta política. E chamar-se-á de Administração a toda atividade desenvolvida no sentido de pôr em execução as leis para a realização dos "fins" do Estado.

Apesar do grande desenvolvimento da Administração, o Governo é atividade superior e de maior esfera de ação.

A Administração cuida:

- a) do funcionamento regular da aparelhagem administrativa do Estado;
- b) da escolha dos meios e processos a serem adotados;

- c) da escolha das normas e dos métodos de trabalho;
- d) dos problemas, da organização e da execução dos serviços.

É no seio da Administração Pública que aparece a maioria dos problemas do Estado; é ao Poder Executivo que todos recorrem para solucionar os problemas nacionais e, ainda, é do Poder Executivo que se queixam os insatisfeitos.

Dizem que é no seio da Administração: a) que surge o maior número das idéias e problemas que serão convertidos em lei pelo Poder Legislativo; b) que é a Administração que os procura resolver; c) que é aí que se opera a sazonalidade das idéias; d) que é aí que se procede à formulação de anteprojetos formais; e) que é aí que se faz, posteriormente, a regulamentação da leis para poderem ser aplicadas.

A Administração distingue-se, por um lado, das funções de tomar amplas decisões de política por um órgão legislativo e, por outro lado, das tarefas relativamente rotineiras, correntes na execução cotidiana da política estabelecida. Equivale a dizer-se que se distingue de Governo, e, também, de Execução. Se assim é, a Administração é função anterior à de execução propriamente dita de uma lei. Até há pouco tempo, na Administração Pública, o Poder Legislativo fazia as leis, elaborava regulamentos e até instruções de serviços. Afora esse poder, administravam os Ministros de Estado, como auxiliares que são do Presidente da República. A função administrativa dividia-se, assim, entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Não havia outros órgãos de administração em grau superior. Hoje o Governo dispõe de vários órgãos que administram, tais como Departamentos, Conselhos, Comissões etc.

Ao que parece, não está a cargo dos Ministérios a atividade "meio" da administração geral. A estes está incumbido o serviço de atividade "fim".

A administração diz-se direta quando é desempenhada por órgão do Estado, diretamente ligado a poderes públicos; diz-se indireta, quando é desempenhada por órgãos desligados dos mesmos poderes.

O Governo ou Presidente da República exerce funções políticas e funções administrativas. Para exemplificação, citemos as seguintes funções políticas:

- 1) de natureza judiciária: o exercício do direito de graça.
- 2) de natureza legislativa: a) colaboração com o Congresso; b) sanção e promulgação das leis; c) coordenação das atividades dos órgãos legislativos em grau superior.
- 3) de natureza propriamente política: a) direção da política interna; b) manutenção da relações internacionais; c) celebração de contratos e convenções; d) dissolução da Câmara; e) indicação de candidato à Presidência da República etc.

Há outras funções que são administrativas, como:

- 1) de natureza financeira: a) preparação do orçamento; b) intervenção nos Estados etc.
- 2) de natureza administrativa propriamente dita: a) expedição de decretos-leis e de decretos; b) provimento de cargos públicos; c) nomeação de Ministros de Estado; d) superintendência da administração do país etc.

A Administração Pública tem evoluído muito. Tem desenvolvido a finalidade do Estado que consiste, grosso modo, em proteger e servir. Suas atividades têm aumentado, pelo aumento em quantidade de suas funções de pôr em execução os serviços a cargo do Governo, por motivo de novas atribuições que lhe têm sido conferidas pelo Estado Moderno, inclusive funções técnicas. Com esse aumento de atribuições, aumenta igualmente a responsabilidade do administrador. Por isso, nota-se, nos Estados Modernos, tendência ou marcha para:

- a) profissionalização do administrador;
- b) substituição de processos antigos de escolha, pelos processos de nomeação de técnicos, num movimento para a tecnocracia;
- c) aumento de órgãos técnicos ou de staff,
- d) aumento dos órgãos de administração indireta.

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Administração Pública no Brasil caracteriza-se pela aplicação de conceitos de hierarquia (origem na burocracia de Weber) e departamentalização. Então, podemos identificar os seguintes tipos de departamentalização:

- por objetivo: saúde, educação, águas etc.

- por clientes: departamento de idosos etc.
- por lugar (geográfico): Administração Regional da Sé;
- por função: departamento jurídico, departamento de engenharia, telefonia, correios etc.

A Administração Pública pode organizar-se em "departamentos" verticais, horizontais ou mistos. Os departamentos verticais podem ser organizados por propósitos, por clientela, por lugar ou à base da coisa tratada. Os departamentos horizontais podem ser organizados por processos ou à base dos serviços.

Na departamentalização vertical por propósito, todas ou quase todas as atividades essenciais agrupam-se para a prestação de um serviço, Exemplos: Departamento de Saúde Pública, Educação. Todos os servidores que aí trabalham concorrem para a efetivação do propósito. Agrupam-se, no mesmo departamento, médicos, engenheiros, eletricitas etc. Todos, quando necessário, colaboram nos serviços para a efetivação do propósito principal. Às atividades são diversas, mas o propósito é único.

Na departamentalização vertical por clientela a preocupação é o cliente. Há vários objetivos para atendimento de determinada clientela. Exemplo: um departamento de crianças cuidará de todos os assuntos atinentes à criança: leite, farmácia, médico, proteção jurídica, creches, orfanatos, jardins de infância etc.

Na departamentalização vertical por lugar dá-se a reunião dos que trabalham em uma limitada área, não importando o serviço que executam ou a técnica empregada. Chama-se também agrupamento por área servida. É uma espécie de descentralização territorial. Os serviços são vários e os clientes pertencem a diferentes segmentos.

Na departamentalização vertical à base de coisa tratada, dá-se a reunião de várias atividades, conforme:

- a) natureza do produto: há produtos que obrigam a agregação, ao estabelecimento, de indústrias dissemelhantes (indústrias reunidas);
- b) natureza da matéria prima utilizada - exemplo: o carpinteiro, que só trabalha em madeira, pode ou necessita ter, a seu lado, os que montam portas, que fazem molduras e guarnições de metal etc.;
- c) natureza da produção: máquinas para um bem comum. Exemplo: a Imprensa Nacional, que pode servir a todos os órgãos da administração.

A administração horizontal de departamentos pode ser por processo. Nesse caso, dá-se o agrupamento do pessoal de acordo com a capacidade técnica de especialistas. É formado de um só corpo geral, que administra, e um corpo de pessoal, constante de trabalhadores que tenham o mesmo treinamento. Por esse sistema são mantidos grupos de especialistas em outros departamentos, que aí aparecem como um prolongamento do grande departamento central. Pode haver um departamento jurídico, compreendendo bacharéis, escrivães etc., um departamento de engenharia, de obras públicas etc.

A organização horizontal de departamentos pode ainda ser à base dos serviços. É a fusão de serviços técnicos iguais, ou de atividades semelhantes: correios, telégrafos, telefones etc.

PROCESSO DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de mais nada, é preciso diferenciar Política (*politics*) de Política (*policy*). *Politics*, no primeiro caso, Política tem um sentido mais amplo, é o sistema político em si, corresponde às características de um sistema. *Policy* é o uso do termo Política como retratador de Política Pública, são as ações que o Estado leva adiante, visando resolver um determinado foco de problema. É aí que se deve evidenciar como o Estado aloca bens e recursos através da máquina administrativa.

O foco analítico para uma Política Pública é o processo decisório, que vai determinar qual o grau de abertura, quanto o sistema político é permeável às decisões para a sociedade. A intermediação de interesses deve se dar através de canais institucionalizados. Nesse âmbito, é necessário que se estabeleça uma relação entre a Política e Política Pública e Política e Sociedade.

O processo de decisão para uma Política Pública é composto por quatro fases, formando um ciclo:

Primeira fase: Construção da agenda. É aí que são estabelecidas as prioridades e decididos quais problemas serão evidenciados e solucionados. Exemplo: na área da educação - Como solucionar a questão da formação de professores?

Segunda fase: Formulação da Política. Nesta fase é estabelecida a adoção de uma linha de conduta, a partir da ordenação das alternativas de ação. É uma etapa que tem duração variada, porque

apresenta um grau de abertura diverso, devido à possibilidade do envolvimento de maior ou menor número de atores. O resultado dessa fase é um Projeto, estabelecendo objetivos, público alvo, metas e estratégia, tudo isso elaborado a partir de um diagnóstico de necessidades oriundo da primeira fase, a da formulação da agenda.

Terceira fase: Implementação. É fase mais polêmica e a que encontra maior resistência, pois é nela que são decididas as medidas de ordem econômica, como origem e destinação dos recursos.

Quarta fase: Avaliação. A avaliação não pode ser considerada como uma última etapa, pois sua necessidade se verifica tanto na fase de formulação quanto na etapa da implementação e, por último, exerce sua atuação na avaliação dos resultados e impactos obtidos com a efetiva implementação da Política Pública em questão.

Os atores envolvidos num processo de decisão de uma Política Pública podem ser: Públicos, Privados, Institucionais e não-institucionais, Governamentais e não-governamentais.

Avaliação e Controle

São quatro os problemas básicos enfrentados na administração pública brasileira, no que se refere às questões de avaliação e controle: a) avaliação se refere aos aspectos formais; b) falta independência aos órgãos avaliadores; c) sistema de fluxo de informações deficiente; d) falta de um método já implantado de avaliação substantiva para o setor público. Esses problemas ocorrem diferentemente em cada uma das dimensões da função controle no setor público, e podem ser classificados segundo algumas variáveis:

- 1. Finalidade:** a) controle de legitimidade; b) controle de mérito e técnico;
- 2. Temporal:** a) preventivo; b) concomitante; c) sucessivo;
- 3. Eficácia:** a) repressivo; b) inspetivo.
- 4. In loco (local):** a) interno; b) externo;
- 5. Modo:** a) formal; b) informal.

Todas essas variáveis estão de alguma forma presentes na função controle em sua efetivação na administração pública brasileira. Todavia, algumas delas são mais eficazmente aplicadas que outras. No caso brasileiro, os controles de legitimidade (legalidade e respeito às formalidades) preponderam sobre os controles de mérito; os controles sucessivos sobre os concomitantes e preventivos, tanto o repressivo como o inspetivo são muito deficientes; os controles internos (praticados pelas Secretarias de Controle Interno dos Ministérios - CISETS) e externos (pelo Tribunal de Contas da União - TCU), atêm-se aos aspectos formais e carecem de maior independência; finalmente, os controles formais são de pouca eficácia pelos problemas já mencionados, sendo os controles informais reduzidos ao cotidiano burocrático interno às organizações.

No caso específico do Brasil, o Decreto-Lei nº 200/67 define em alguns de seus artigos quais devem ser os procedimentos de controle, fiscalização e avaliação presentes na administração pública. Diz em seu artigo 13: "o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação do dinheiro público e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria".

Ao definir os órgãos que devem auxiliar cada Ministro de Estado, o Decreto estabelece uma Inspeção-Geral de Finanças (as atuais CISETS) para cada Ministério. Todas as inspeções setoriais estão subordinadas à Inspeção Geral do Ministério da Fazenda. Às CISETS cabe superintender as funções de administração financeira, contabilidade e auditoria de cada órgão. O desempenho de suas funções deve obedecer a normas gerais de contabilidade e auditoria, obedecendo a um plano de contas único para todo o Governo.

É a partir dos dados contábeis produzidos por cada órgão que os Tribunais de Contas da União (TCU), dos Estados (TCE) e do Município (TCM) irão realizar o controle financeiro de todo o Setor Público.

Eduardo Gualazzi assim define o Tribunal de Contas: "...órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional. (...) O Tribunal de Contas, no Brasil, apresenta natureza mista de "órgão auxiliar do Congresso" e de corporação administrativa autônoma", sem função jurisdicional, com

essência e funções exclusivamente administrativas. O TCU aprecia também a legalidade das contratações de pessoal. Não é um Tribunal do judiciário, tendo a função de fiscalizar as contas do Setor Público sem contudo emitir decisões de caráter judicial, embora possa aplicar sanções a responsáveis por atos ilícitos, suas análises devem ser enviadas ao Congresso Nacional trimestral e anualmente".

O controle exercido pelo TCU, contudo, restringe-se à análise dos procedimentos formais tomados no âmbito da Administração Pública, não lhe cabendo avaliar substantivamente os resultados das políticas do Executivo, mas apenas sua conformidade com a lei. E mesmo essa avaliação não costuma ser rígida. Geralmente pareceres desfavoráveis do TCU atingem apenas pequenos funcionários da administração, desconsiderando irregularidades maiores. Mesmo quando estas são indicadas, não se propõe a rejeição das Contas do Executivo, como aconteceu no governo de Fernando Collor.

Essa situação se caracteriza pela falta de autonomia política dos Ministros do TCU. Sua atuação pode ficar comprometida devido à vinculação com aqueles que os nomeiam; isso se deve, sobretudo, em função da forma de nomeação, que faz com que os Ministros sejam escolhidos por maiorias congressuais de ocasião, geralmente sob forte influência do Chefe do Executivo.

A Constituição, no que se refere à composição do TCU, determina que seja composto por nove Ministros, exigindo deles idade superior a 35 anos e inferior a 65, idoneidade e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e uma experiência superior a dez anos no trato dessas questões. A esses requisitos técnicos sobrepõem-se os políticos, fonte do problema. O primeiro determina que a escolha de um terço dos Ministros dá-se por indicação do Presidente da República, com aprovação do Senado, "sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal indicados em lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento". Os outros dois terços são indicados pelo Congresso Nacional.

Também o controle interno efetuado pelas CISETS prende-se ao formalismo e à superficialidade, vendo-se tolhido pelas vinculações existentes entre os membros da secretaria e seus superiores hierárquicos.

Toda essa situação é agravada pela falta de um sistema eficaz de informações. Mesmo o Congresso, que tem a função de órgão fiscalizador do Executivo, acaba atuando mais a partir de denúncias veiculadas pela imprensa do que através de mecanismos efetivos e institucionalizados de controle.

A inexistência de um sistema de informações informatizado, no qual os dados estivessem disponíveis *on line* e fossem inseridos concomitantemente à sua execução dificulta a realização do controle simultâneo, que deriva dos parâmetros firmados no controle prévio (por exemplo, as limitações orçamentárias). Apenas o controle sucessivo ocorre, e mesmo assim com as deficiências indicadas.

E, finalmente, cabe frisar que o formalismo do controle deve-se sobretudo à inexistência de um órgão autônomo responsável pela auditoria dos órgãos em sua atuação substantiva.

Quanto ao problema de um método consolidado de avaliação e controle, está em curso a implementação na administração pública do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Este tem como um de seus pontos fundamentais a geração de indicadores de qualidade e produtividade no setor público, definidos como uma "forma de representação quantificável da qualidade de um produto ou serviço" e "instrumento de mensuração da qualidade e, como tal, imprescindível ao seu gerenciamento".

O PBQP, partindo da premissa de que "o indicador deve ter em conta especialmente a perspectiva do cliente", sugere que a avaliação subjetiva deste com relação aos serviços públicos seja considerada como um dado objetivo para a avaliação do próprio setor público, o que se tornaria possível pela realização de pesquisa com os usuários. Segundo o PBQP, mesmo o servidor deve ser considerado em certo sentido como usuário. Ele é um usuário dos recursos administrativos de que dispõe para trabalhar, devendo assim participar da avaliação destes. Combinando essa idéia com a premissa básica da administração, o Programa sugere que a geração de indicadores deve se dar de forma descentralizada, pelos executores das atividades ativas. A agregação dos diversos indicadores produzidos descentralizadamente permitirá a geração de indicadores setoriais, condição elementar para o planejamento na administração pública.

O PBQP determina que os indicadores respondam a alguns requisitos, quais sejam:

- 1) seletividade: captando apenas o que é relevante;
- 2) simplicidade e baixo custo de obtenção: facilitando aos próprios executores dos serviços sua coleta;

3) cobertura: os indicadores devem ser suficientemente representativos do que tratam, "inclusive em termos estatísticos, do processo, organização, área etc."

4) estabilidade: significa sua permanência ao longo do tempo, a geração se baseando em procedimentos rotinizados e incorporados às atividades do órgão;

5) rastreabilidade: significa o registro e adequada manutenção dos dados, informações utilizadas e memórias de cálculo, incluindo também os servidores envolvidos, condição necessária para a verificação.

Esse processo de implementação, contudo, caminha lentamente, e é obstaculizado pelas outras dificuldades enfrentadas pela administração pública, notadamente a inexistência de um sistema de informação informatizada.

Os indicadores de produtividade ou de desempenho devem levar em consideração os objetivos da organização. Esses serão diferentes ao compararmos a empresa pública com a empresa privada:

1) Organização Empresarial (Setor Privado): Produção (recursos necessários), peças por funcionário, peças por máquina, peças por tonelada de matéria prima; Marketing: faturamento por vendedor, participação de mercado (*market share*), consumo *per capita*; Financeiro: margem bruta, retorno sobre investimento etc.

2) Governo (Setor Público): Função arrecadatória, R\$ por fiscal; R\$ por posto fiscal; porcentagem de contribuintes fiscalizados; arrecadação prevista/realizada; número de atendimentos por funcionários. Serviços: m³ de água tratada por funcionário; professor por aluno; custo por aluno; custo por paciente.

LICITAÇÕES: MODALIDADES, DISPENSA E EXIGIBILIDADE

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

A Lei nº 8.666/93 trata das licitações e dos contratos administrativos. Ela está dividida em cinco capítulos, a saber: Capítulo I – Das Disposições Gerais; Capítulo II – Da Licitação; Capítulo III – Dos Contratos; Capítulo IV – Das Sanções Administrativas e da Tutela Judicial; Capítulo V – Dos Recursos Administrativos.

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Capítulo I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I

Dos Princípios

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (VETADO)

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta

lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

§ 1º Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos por critérios previstos no ato convocatório e que lhes preservem o valor.

§ 2º A correção de que trata o parágrafo anterior cujo pagamento será feito junto com o principal, correrá à conta das mesmas dotações orçamentárias que atenderam aos créditos a que se referem.

§ 3º Observados o disposto no caput, os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24, sem prejuízo do que dispõe seu parágrafo único, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

Seção II

Das Definições

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

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

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (VETADO)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
 - b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
 - c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
 - f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;
- X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;
- XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;
- XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;
- XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;
- XIV - Contratante - é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual;
- XV - Contratado - a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública;
- XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Seção III

Das Obras e Serviços

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

I - execução direta;

II - execução indireta, nos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global;

b) empreitada por preço unitário;

c) (VETADO)

d) tarefa;

e) empreitada integral.

Parágrafo único. (VETADO)

I - justificação tecnicamente com a demonstração da vantagem para a administração em relação aos demais regimes;

II - os valores não ultrapassarem os limites máximos estabelecidos para a modalidade de tomada de preços, constantes no art. 23 desta lei;

III - previamente aprovado pela autoridade competente.

Art. 11. As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental.

Seção IV

Dos Serviços Técnicos Profissionais Especializados

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (VETADO).

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Seção V

Das Compras

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do art. 24.

Seção VI

Das Alienações

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim;

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

§ 2º A Administração poderá conceder direito real de uso de bens imóveis, dispensada licitação, quando o uso se destina a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 3º Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea "a" do inciso II do art. 23 desta lei;

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

§ 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão.

Art. 18. Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Capítulo II

Da Licitação

Seção I

Das Modalidades, Limites e Dispensa

Art. 20. As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impedirá a habilitação de interessados residentes ou sediados em outros locais.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

§ 6º Na hipótese do § 3º deste artigo, existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

§ 7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

§ 9º Na hipótese do parágrafo 2º deste artigo, a administração somente poderá exigir do licitante não cadastrado os documentos previstos nos arts. 27 a 31, que comprovem habilitação compatível com o objeto da licitação, nos termos do edital.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

§ 4º Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço

§ 6º As organizações industriais da Administração Federal direta, em face de suas peculiaridades, obedecerão aos limites estabelecidos no inciso I deste artigo também para suas compras e serviços em geral, desde que para a aquisição de materiais aplicados exclusivamente na manutenção, reparo ou fabricação de meios operacionais bélicos pertencentes à União

§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação

operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei:

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Seção II Da Habilitação

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV - regularidade fiscal.

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

- I - cédula de identidade;
- II - registro comercial, no caso de empresa individual;
- III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
- IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
- V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em:

- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

II - (VETADO)

a) (VETADO)

b) (VETADO)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (VETADO)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

§ 11. (VETADO)

§ 12. (VETADO)

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não

usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º (VETADO)

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação.

§ 3º A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei.

§ 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

§ 6º O disposto no § 4º deste artigo, no § 1º do art. 33 e no § 2º do art. 55, não se aplica às licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação, nem nos casos de contratação com empresa estrangeira, para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Chefe do Poder Executivo, nem nos casos de aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

Seção III

Dos Registros Cadastrais

Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Art. 35. Ao requerer inscrição no cadastro, ou atualização deste, a qualquer tempo, o interessado fornecerá os elementos necessários à satisfação das exigências do art. 27 desta Lei.

Art. 36. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30 e 31 desta Lei.

§ 1º Aos inscritos será fornecido certificado, renovável sempre que atualizarem o registro.

§ 2º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.

Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral.

Seção IV

Do Procedimento e Julgamento

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de

que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (VETADO)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como

qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas:

I - o disposto no inciso XI deste artigo;

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subseqüentes.

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro.

§ 2º O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento.

§ 3º As garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes às aquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.

§ 4º Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames conseqüentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda.

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

§ 6º As cotações de todos os licitantes serão para entrega no mesmo local de destino.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os

constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite.

§ 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

§ 6º Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

§ 2º Não se considerará qualquer oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se também às propostas que incluam mão-de-obra estrangeira ou importações de qualquer natureza.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3º No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior.

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu

parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

§ 6º Na hipótese prevista no art. 23, § 7º, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação.

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 1º Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;

IV - as propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.

§ 2º Nas licitações do tipo "técnica e preço" será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

I - será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;

II - a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

§ 4º (VETADO)

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que

os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecutáveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade.

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

Art. 52. O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 desta Lei deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital.

§ 1º O regulamento deverá indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

§ 2º Em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas.

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, principalmente no município em que se realizará.

As modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A Lei nº 10.520/2002, resultante da transformação da Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, inclui a modalidade chamada "pregão", para a aquisição de bens e de serviços comuns pela União.

Determina-se a modalidade a ser adotada em razão do valor da contratação ou do objeto a ser contratado.

CONCORRÊNCIA

A concorrência é obrigatória para:

- a) obra, serviço e compra de maior valor, de acordo com limites estabelecidos por lei federal;
- b) obras e serviços de engenharia de maior valor, também de acordo com limites fixados por lei federal;
- c) compra ou alienação de bens imóveis, independente do valor;
- d) concessões de direito real de uso;
- e) licitações internacionais, admitindo-se, aqui, também a tomada de preços e o convite;
- f) alienação de bens móveis de maior valor;
- g) para o registro de preços (sistema de registro de preços (art. 15, 11) - Vencedor de licitação específica tem seus preços registrados de forma a atender muitas vezes a compra desse bem ou serviço).

Poderá haver, nesta modalidade, os certames internacionais (concorrências internacionais), sujeitos aos mesmos procedimentos de qualquer concorrência, salvo a exigência imposta às firmas internacionais partícipes da prova de autorização para funcionamento no Brasil. Devem as licitações internacionais se ajustar às diretrizes estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela política monetária e pela política do comércio exterior.

Requisitos da Concorrência

Os requisitos peculiares da concorrência são a universalidade, a ampla publicidade, a habilitação preliminar e o julgamento através de comissão.

Pela universalidade, admite-se a qualquer interessado sua participação, ainda que não cadastrado anteriormente, diferentemente do que acontece na tomada de preços e no convite.

Constitui a ampla publicidade requisito indispensável à validade do certame e meio de garantir o respeito à universalidade, porquanto, por este requisito, há a necessidade de divulgação completa do edital.

A habilitação preliminar ocorre na fase inicial do procedimento. Pela habilitação preliminar, a Administração verificará se o concorrente tem condições de participar.

O julgamento da concorrência deve ser feito por comissão composta de, no mínimo, três membros, podendo somente dois ser servidores e o terceiro, convidado. A comissão pode ser permanente ou especial, formada ou composta para um procedimento determinado.

Os membros da comissão respondem solidariamente pelos atos praticados, sendo as posições discordantes registradas em ata.

TOMADA DE PREÇOS

Destinada a transações de vulto médio, restringe-se:

- às pessoas previamente inscritas em cadastro administrativo;

- aos que, atendendo a todas as condições estabelecidas para o cadastramento, até o terceiro dia anterior à data fixada para a abertura das propostas, requeiram-no e sejam qualificados.

É crime obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais.

CONVITE

É a modalidade mais simples, destinando-se às contratações de menor valor.

A Administração convoca para a disputa pelo menos três pessoas, cadastradas ou não, para apresentar suas propostas no prazo de cinco dias úteis. A divulgação é relativa, porquanto se exige apenas a afixação no "local apropriado" (na própria repartição, quadro de avisos).

O convite, ou carta-convite, pode também receber, da doutrina, a denominação de licitação privada, pelo fato de não ter a característica da chamada pública aberta a todos.

Atenção: nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preço e, em qualquer caso, a concorrência.

CONCURSO

É uma disputa entre quaisquer interessados que possuam a qualificação exigida para a escolha técnica ou artística, com instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme edital.

O edital deve ser publicado com antecedência mínima de quarenta e cinco dias, com a maior divulgação possível. Os interessados apresentam seus trabalhos, conforme as exigências estipuladas no edital, que serão selecionados e submetidos a julgamento. O prazo de quarenta e cinco dias é mínimo, podendo ser ampliado de acordo com as características do trabalho a ser apresentado.

O julgamento deverá ser efetuado por pessoas de reputação ilibada, sejam ou não servidores públicos.

LEILÃO

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para:

- a) venda de bens móveis inservíveis para a Administração;
- b) venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados;
- c) venda de bens imóveis cuja aquisição tenha derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (admitindo-se também a concorrência), a quem oferecer maior lance, igual ou superior à avaliação.

Os leilões podem ser cometidos a leiloeiros oficiais ou a servidor designado pela Administração.

O prazo mínimo desde a publicação do edital do leilão até a data de sua ocorrência é de quinze dias.

PREGÃO

A Lei 10.520/02 disciplinou essa modalidade de licitação (que antes era limitada à União), que hoje pode ser aplicada a todos os entes estatais, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Uma característica importante é a facultatividade da adoção do pregão, ou seja, os órgãos e entidades públicas não estão obrigados a adotar o pregão na escolha de seus contratos.

O pregão poderá ser utilizado nos contratos de aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Bens e serviços comuns, segundo o regulamento, são aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam, concisa e objetivamente, ser definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado.

O pregão é dirigido pelo pregoeiro, não havendo uma comissão de licitação. O pregoeiro é um servidor designado especificamente para esse fim e será auxiliado por outros, indicados pela Administração Pública.

O pregão compreende duas fases distintas:

- a) a fase interna, chamada de "preparatória", reservada, entre outras providências, para justificar a necessidade da contratação e definição do objeto;
- b) a fase externa, que se inicia com a convocação dos interessados e realização da sessão pública de julgamento.

Os licitantes habilitados apresentarão propostas com a indicação do objeto e do preço. Conhecidas as ofertas, a de menor valor e as que a excederem em até 10% poderão apresentar lances verbais e sucessivos, até ser proclamado o vencedor. Observe-se que o critério será sempre o de menor preço.

DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO

Em nosso ordenamento jurídico a licitação é a regra geral, pois é determinada pela própria Constituição, mas ela mesma apresenta possibilidades de exceções.

Inexigibilidade

A inexigibilidade da licitação é verificada sempre que houver a impossibilidade jurídica de competição.

A licitação, por ser uma disputa, para que ela seja possível, exige que haja mais de uma pessoa capaz de satisfazer o objeto.

A Lei nº 8.666 traz, no art. 25, situações genericamente descritas como inviabilidade de competição, constituindo rol exemplificativo:

Art. 25 - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Parágrafo 1º - Consideração de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Parágrafo 2º - Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

O artigo 13 da lei enumera os serviços conceituados como técnicos especializados, entre os quais não se incluem os de publicidade. Mas **atenção:** não podemos concluir que a contratação de todo e qualquer serviço técnico enumerado nesse artigo represente hipótese de inexigibilidade. São os seguintes serviços arrolados no artigo 13:

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Parágrafo 1º - Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

Parágrafo 2º - Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

Parágrafo 3º - A empresa de prestação de serviços técnicos especializados, que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Dispensa de licitação

Licitação dispensada – A lei enumera as hipóteses em que a Administração não está obrigada a proceder à licitação, podendo contratar diretamente. Tais contratações têm por objeto alienações subordinadas sempre ao interesse público e avaliações prévias:

Art. 17 - A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da Administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) dação em pagamento;*
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;*
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;*
- d) investidura;*
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;*
- f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destináveis ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesses social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim.*

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;*
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;*
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;*
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;*
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;*
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem dispõe.*

Licitação dispensável – A lei enumera taxativamente as hipóteses em que a licitação poderá ser dispensada.

Atenção: por se tratar de uma norma geral, a Lei Estadual ou Municipal não poderá acrescentar qualquer outra hipótese.

Conforme informa Márcio Fernando Elias Rosa, “Todas decorrem de situação de fato imaginada pelo legislador como passível de justificar a contratação direta. Nada impede, porém, que o administrador opte por realizar a licitação, ainda que aparentemente incidente uma das hipóteses de dispensa. Ele não está obrigado a dispensá-la. Dentre as hipóteses, destacam-se as tradicionais: contratações de pequeno valor; por emergência ou calamidade; fracassada ou deserta. Com indesejável frequência há acréscimo de hipóteses de dispensa, quase sempre por medidas provisórias, o que inviabiliza o comentário pormenorizado de cada uma delas”.

Em breve resumo, as hipóteses de dispensa são determinadas em razão de valor, em razão de situações excepcionais, em razão do objeto e em razão da pessoa.

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei;

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Observação: A lei de licitações não admite tratamento diferenciado de qualquer natureza entre empresas nacionais e estrangeiras. Assim, as empresas estrangeiras podem participar do processo licitatório, desde que observadas as regras peculiares.

Conforme afirma Márcio Fernando Elias Rosa: “Exige-se respeito ao princípio da isonomia, devendo todas as propostas consignarem preços na mesma moeda; que das propostas conste o gravame tributário a ser acrescido sempre que a carga tributária das empresas nacionais seja superior; que haja observância às diretrizes do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda e, sempre que o objetivo do contrato incidir sobre operações externas de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos Territórios e Municípios, que conte com a autorização do Senado, ouvido o Presidente da República”.

Licitação Fracassada – É um tipo de licitação em que nenhum dos interessados é selecionado, ou por inabilitação ou por desclassificação, não sendo possível a dispensa de licitação.

Licitação deserta – É o caso do inciso IV do art. 24:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Obedecendo às seguintes hipóteses:

- a) não havendo interessados;
- b) prejudicialidade da Administração Pública;
- c) que sejam mantidas as condições contidas no instrumento vocatório.