

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO**

Tiago Miguel Stieven

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA
NO ÂMBITO MUNICIPAL E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO
POR MEIO DO PLANO PLURIANUAL**

**Passo Fundo
2012**

Tiago Miguel Stieven

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA
NO ÂMBITO MUNICIPAL E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO
POR MEIO DO PLANO PLURIANUAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
da Faculdade de Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais, sob orientação da
Professora Esp. Cinara Liane Frosi Tedesco.

Passo Fundo
2012

Aos meus pais, Urvano (*in memoriam*) e Eracy, pelo amor e carinho que me dedicaram; por terem abdicado de muitas coisas na vida, pensando nos filhos e, principalmente, por me ensinarem que não devemos ser simplesmente bons, mas devemos fazer as coisas boas acontecerem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser presença constante em minha vida, inspirando-me e conduzindo-me a seguir em frente, mostrando-me que momentos ruins são passageiros, mas importantes, pois é com eles que acontece a consolidação do aprendizado.

A meus pais, Urvano (*in memoriam*) e Eracy que, hoje, realizam um sonho juntamente comigo, com a certeza de que nada disso existiria se um dia não tivessem confiado numa vida, muitas vezes, trabalhando dobrado, renunciando a seus sonhos em favor dos meus.

À minha irmã Zely, que mesmo não sabendo falar, demonstrou o seu carinho e estímulo, procurando amenizar com seus abraços e com o seu sorriso cada momento de desânimo pelo quais passei.

À Professora Especialista Cinara Liane Frosi Tedesco, pela orientação desta pesquisa, mostrando-me que mais do que o conhecimento, o que faz o verdadeiro profissional é a dedicação.

A todos os professores, do Curso de Direito da Universidade de Passo Fundo que, contribuíram para minha formação jurídica, acreditando em meu potencial, olharam-me frente a frente com humanismo colocando em minhas mãos as ferramentas para uma nova profissão.

Aos professores da banca, que realizaram e leitura desta pesquisa e, com certeza, a enriqueceram com suas valiosas considerações.

Às amigas Giana Mariano Duarte e Manilva Panho que, ao longo desses cinco valiosos anos de estudo, estiveram sempre presentes compartilhando sua experiência na construção do saber jurídico.

À Escola Municipal de Ensino Fundamental Eloy Pinheiro Machado, na pessoa da Diretora Márcia Cristina Leida dos Santos, pela compreensão e apoio incondicional nos momentos em que tive de me fazer ausente.

À toda equipe do Juizado Especial Cível (JEC) e do Serviço de Assistência Jurídica da Universidade de Passo Fundo (SAJUR), pela grande oportunidade de aprendizado e crescimento que me proporcionaram no tempo em que juntos convivemos.

A todos os amigos que, de uma forma ou de outra, com seu carinho e atenção, foram fundamentais para a realização desta pesquisa, mostrando-me que os caminhos obscuros quando iluminados com afeto e dedicação podem ser trilhados sem medo.

“Ninguém creia que lhe baste a leitura sem a unção,
a especulação sem a devoção,
a investigação sem a admiração,
a atenção sem a alegria,
a atividade sem a piedade,
a ciência sem a caridade,
a inteligência sem a humildade,
o estudo sem a graça divina,
a pesquisa humana sem a sabedoria inspirada por Deus”

(São Boaventura, *Itinerarium mentis in Deum*)

RESUMO

Esta pesquisa aborda o princípio da eficiência administrativa inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, indagando se o Plano Plurianual pode ser compreendido como um instrumento de concretização do mencionado princípio com vistas a assegurar, a médio prazo, resultados voltados para o interesse público. No desenrolar da pesquisa são tratados temas como a administração pública; o sistema federativo e a distribuição das competências constitucionais; o papel do município como ente da administração pública e suas funções; as reformas administrativas brasileiras; os princípios constitucionais da administração pública; a distinção de eficiência, eficácia e alguns conceitos afins; os instrumentos legais para a busca da eficiência administrativa; a constituição do Plano Plurianual; a fundamentação legal e o ciclo de gestão do Plano Plurianual; os elementos caracterizadores e as fases de elaboração do referido Plano; as bases estratégicas e os programas que estruturam o Plano; bem como o modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão adotado pelo Plano. Toda essa temática é desenvolvida com vistas a responder o problema, inicialmente, proposto. Além disso, a pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, o qual parte do princípio de que a ciência é provisória. Para tanto, o trabalho vale-se da pesquisa eminentemente de cunho bibliográfico, a qual é permeada por pesquisas em doutrinas, jurisprudências, códigos, legislações, meios eletrônicos, periódicos, obras técnicas e teóricas, as quais são afetas ao planejamento e orçamento público. Por fim, procura-se evidenciar que o planejamento é um processo permanente que sustenta, antecede e acompanha a elaboração do orçamento público, possibilitando assim as condições necessárias para que as metas e objetivos propostos possam ser alcançados de modo eficiente.

Palavras-chave: Administração pública. Município. Planejamento, orçamento e gestão. Plano Plurianual. Princípio da eficiência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
1.1 O sistema federativo e o sistema de competências.....	12
1.1.1 O sistema da Federação Brasileira.....	13
1.1.2 Das competências dos entes federados.....	15
1.2 O município.....	19
1.2.1 Ente da administração pública.....	21
1.3 Das funções do município.....	27
1.3.1 Da autonomia política e legislativa.....	28
1.3.2 Da autonomia organizatória, administrativa e financeira.....	30
1.4 As reformas administrativas brasileiras.....	32
2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
2.1 Dos princípios da administração pública.....	39
2.1.1 Do princípio da legalidade.....	41
2.1.2 Do princípio da impessoalidade.....	44
2.1.3 Do princípio da moralidade.....	46
2.1.4 Do princípio da publicidade.....	49
2.2 O princípio da eficiência: distinção de eficácia e alguns conceitos afins.....	51
2.2.1 Instrumentos legais na busca da eficiência administrativa.....	58
3 O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	68
3.1 Constituição e fundamentação legal do Plano Plurianual.....	69
3.2 Elementos caracterizadores e conteúdo do Plano Plurianual.....	74
3.3 O ciclo de gestão.....	77
3.4 Elaboração do Plano Plurianual.....	82
3.4.1 Estruturação da base estratégica.....	85
3.4.2 Elaboração de programas.....	89
3.5 O Plano Plurianual como modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão.....	92
CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

Notadamente a partir de meados do século XX, o desenvolvimento econômico brasileiro (a reboque de uma tendência mundial) passou a ser fortemente influenciado pelas funções (alocativa, distributiva e estabilizadora) exercidas pelo Estado, com vistas a atingir o desenvolvimento nacional. Neste contexto, os orçamentos públicos constituíram-se em referência primordial da economia, em decorrência da capacidade de arrecadação e da destinação dos gastos governamentais. Assim, assumiu-se cada vez mais uma tendência de aproximar seus orçamentos do planejamento público, no intuito de alcançar o desenvolvimento socioeconômico no curto, médio e longo prazos.

Nesse sentido, faz-se necessário destacar que, desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, com as premissas expressas em seu texto sobre a elaboração das peças orçamentárias e suas diretrizes, notadamente no âmbito do planejamento e do Plano Plurianual, vem se consolidando ano a ano a prática do planejamento pelas diferentes esferas da federação.

O planejamento é fundamental para que realmente se possa ter uma administração eficiente, surgindo, nesse contexto, o Plano Plurianual, que se acredita ser um meio que possibilita a efetivação das finalidades da administração pública, considerando os princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Destarte, pode-se afirmar que a presente pesquisa deseja possibilitar a análise acerca do Plano Plurianual, enfocando suas características e aspectos constituintes, permitindo a realização de inferências sobre o tema que é de suma importância no cenário sócio-político-econômico, por tocar diretamente na seara dos programas de governos e projetos municipais. Desse modo, almeja-se permitir uma análise quanto ao Plano Plurianual ser um instrumento de efetivação do princípio da eficiência da administração pública. Há que se destacar ainda que, tantas outras abordagens mereçam ser feitas, no que diz respeito a tal instrumento, como, por exemplo, quanto aos programas de duração continuada, os quais se encontram previstos constitucionalmente.

Definiu-se como problemática para esta pesquisa: o Plano Plurianual é um instrumento de efetivação do princípio da eficiência administrativa no Brasil no âmbito do município? Então, com a finalidade de estudar a questão proposta estabeleceu-se para o trabalho o objetivo geral que consiste em investigar se, no âmbito municipal, o Plano Plurianual é um instrumento de concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa com vistas a assegurar, a médio prazo, resultados voltados para o interesse público.

Nessa compreensão, apresentam-se como desdobramentos do objetivo geral, os seguintes objetivos específicos enumerados a seguir: conceituar a administração pública com enfoque em suas características e finalidades; examinar a função do município como ente da administração pública; apresentar os efeitos da Emenda Constitucional nº 19/98 para a administração pública; contextualizar historicamente a reforma administrativa brasileira; caracterizar os princípios constitucionais da administração pública, dando ênfase ao princípio da eficiência; expor algumas conceituações acerca da eficiência, eficácia e conceitos afins; evidenciar os instrumentos legais da eficiência administrativa como, por exemplo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; caracterizar a constituição do Plano Plurianual, verificando seu conceito e sua fundamentação legal; demonstrar o ciclo de gestão em torno do qual o Plano Plurianual é organizado; identificar os elementos essenciais que caracterizam o Plano Plurianual e sua estruturação; definir as bases estratégicas e os programas por meio de sua caracterização; bem como, analisar o Plano Plurianual como um modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão.

Dessa forma, a hipótese principal dessa pesquisa é a de que, no setor público, o instrumento mais significativo aplicado na busca pela eficiência é o processo integrado de planejamento e orçamento. O Plano Plurianual é que permite organizar a atuação governamental em programas, entendido como um dos instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, os quais têm a finalidade de inserir na administração pública a orientação do gasto para resultados mais eficientes e eficazes na sociedade. Quer parecer que o planejamento é um processo permanente que sustenta, antecede e acompanha a elaboração do orçamento

público, possibilitando assim as condições necessárias para que as metas e objetivos propostos possam ser alcançados.

O presente trabalho adota o método hipotético-dedutivo, o qual parte do princípio de que a ciência é provisória. Dessa maneira, constatando lacunas no conhecimento, por tal método, são formuladas novas hipóteses para realização de inferências acerca do tema proposto. Nesse sentido, toda pesquisa tem sua origem em um problema, para o qual se busca uma possível solução através de tentativas, de elaboração das hipóteses.

Nessa perspectiva, ocorre o estudo do Plano Plurianual como um instrumento de efetivação do princípio constitucional da eficiência administrativa no âmbito municipal. É sob esse prisma que a monografia abrange a temática do princípio da eficiência atrelado ao Plano Plurianual, considerando-o como uma forma de planejamento nas suas diferentes dimensões.

Além disso, o trabalho monográfico vale-se da pesquisa eminentemente de cunho bibliográfico, a qual é permeada por pesquisas em doutrinas, jurisprudências, códigos, legislações, meios eletrônicos, periódicos, obras técnicas e teóricas, as quais sejam afetas ao planejamento e orçamento público. Nesse sentido, a análise dos textos obedece aos argumentos teóricos da pesquisa documental, almejando interpretações com base teórica atinentes ao planejamento público, bem como considerações técnicas e seus respectivos desdobramentos práticos, transparecendo a metodologia adotada pela peça orçamentária em estudo – Plano Plurianual – para médio e longo prazo.

Para tanto, no primeiro capítulo, de índole claramente preparatória, procede-se à contextualização da administração pública, especialmente, no que se refere ao âmbito municipal, com ênfase para o sistema federativo e para a destruição de competências. Além disso, aborda-se as funções do município e as reformas administrativas brasileiras ocorridas ao longo dos tempos.

No segundo capítulo, busca-se tratar dos princípios constitucionais da administração pública, principalmente, o princípio da eficiência, procurando realizar distinções com alguns conceitos afins. Também, de forma breve, exploram-se os instrumentos legais para a eficiência administrativa, a saber: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Ao terceiro capítulo, então, compete à análise do Plano Plurianual, procurando evidenciar a sua constituição e fundamentação legal, o seu ciclo de gestão, os elementos que lhe caracterizam, especificamente, as bases estratégicas e os programas. Ainda, elucida-se o Plano Plurianual como um modelo que integra planejamento, orçamento e gestão em uma única peça.

Por fim, cabe enfatizar que a pesquisa, de caráter monográfico, não apresenta a pretensão de esgotar o tema proposto, tampouco abordá-lo em sua plenitude, estando aberta às contribuições teóricas e práticas que, porventura, venham a se fazer necessárias.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública pode ser compreendida como o desempenho intermitente e sistemático, legal e técnico dos serviços característicos do Estado em benefício da coletividade, do interesse e bem comum. Divide-se em direta, quando for composta por entes estatais – União, estado-membro, município de Distrito Federal –, os quais não possuem personalidade jurídica própria, ou indireta quando for composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais.

O interesse público é a principal finalidade da administração pública, devendo pautar-se pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais estão contidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

No entendimento de Di Pietro (2011, p. 50), o conceito de administração pública abrange dois aspectos:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Depreende-se de tal afirmação que a administração pública pode ser conceituada considerando-se os aspectos subjetivo, formal ou orgânico e objetivo, material e funcional. Dessa forma, fica evidente que o aspecto subjetivo abarca o conjunto de entes, órgãos e entidades destinados a executar as atividades administrativas. Enquanto que, na definição objetiva, a administração é compreendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado, seus órgãos e agentes, alicerçada em sua função administrativa. Ou seja, é a gestão dos

interesses públicos, a qual se efetiva por meio da prestação de serviços públicos que visam atender ao interesse da coletividade. Em outras palavras, a administração da *res publica*, isto é, da coisa pública.

Nessa perspectiva, o aspecto formal, se põe como o conjunto de entidades, órgãos e agentes que concretizam a função administrativa do Estado, ressaltando-se que as atividades precipuamente administrativas têm de serem exercidas pelo próprio Estado por seus agentes. Em sentido material, compreende-se que a administração pública trata de administrar os interesses da coletividade.

1.1 O sistema federativo e o sistema de competências

O vocábulo federal tem sua origem no latim *foedus*, que significa pacto. Em resumo, na concepção de Elazar (1987, p. 05) consiste em “um arranjo federal”, ou seja, uma parceria, a qual é “estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”.

Assim, a Federação consiste em um tipo de Estado composto, o qual é divisível em parte internas e que são unidas entre si por meio de um vínculo de sociedade. Tal solução é admitida e adotada por grande parte dos países, começando pelos Estados Unidos da América que a trouxe em sua Constituição em 1787.

Nessa perspectiva, na afirmação de Ferreira (1995, p. 262), é possível conceituar Estado Federal como sendo uma

[...] uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-Membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional.

Assim, o princípio da soberania compartilhada deve assegurar a autonomia dos governos, bem como a interdependência entre os mesmos. Trata-se, então, da fórmula já enunciada por Elazar (1987), denominada de *self-rule plus shared rule*. Ou seja, os níveis intermediários e locais possuem capacidade de autogoverno como em qualquer outro processo de descentralização. Além disso, a característica peculiar da Federação encontra-se, justamente, na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes, sejam eles estados, províncias, cantões, ou até mesmo, como é o caso do Brasil, municípios.

Nesse sentido, há que se mencionar que esses direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e, além do mais, são garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial. Dessa maneira, o Poder Nacional origina-se de um acordo entre as partes, ao invés de constituí-las.

1.1.1 O sistema da Federação Brasileira

A constituição da Federação Brasileira teve sua inspiração no modelo norte-americano, mas sua conformação foi diferenciada. Ocorre que, em um primeiro momento da constituição do Federalismo Brasileiro partiu-se de um Estado Unitário, centralizado para um modelo descentralizador de poder.

A adoção do federalismo pelo Brasil se deu em função, principalmente, de suas condições geográficas, uma vez que a imensidão territorial e as suas condições naturais “obrigaram” a descentralização, a qual é a base do sistema federativo. Além disso, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir no pacto federativo, tradicionalmente, feito pelos estados-membros, criando a União e, incluindo os municípios. Ao incluí-los, foi possibilitada a autonomia político-administrativa dos mesmos, elevando-os à categoria de entes federados.

Dessa forma, o Brasil constitui-se em um Estado Federado, e em nosso território coexistem, lado a lado, mais de um poder político, emanados de diferentes esferas federativas. Nesse contexto, todos os entes federados são dotados de autonomia, nos termos da Carta Magna, estando a legitimidade da atuação de cada um delimitada na mesma, porém nenhum deles possui supremacia sobre o outro. Assim, não há se falar em soberania da União e autonomia dos demais entes. Ou seja, a União, como entidade política de direito público interno, integrante da Federação, goza apenas de autonomia, como os demais. Tanto é verdade que, caso a União invada a competência de outro ente, descrita constitucionalmente, seu ato estará maculado de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, é equivocado também se falar em hierarquia ou relação de subordinação entre os entes federados. Assim, os municípios não são subordinados à União ou aos estados-membros, e nem tampouco estes são subordinados à União. O que há, como já mencionado, é uma definição constitucional de competências de cada ente federativo, representando, dessa forma, a garantia de um Estado Federado.

No entanto, enfatiza-se que, em casos excepcionais, a própria Constituição prevê hipótese de intervenção da União nos estados-membros, no Distrito Federal e nos municípios localizados nos territórios, nos termos do artigo 34 da Carta Política, bem como do estado-membro nos municípios localizados em seu território, consoante o artigo 35, do já referido diploma legal.

Segundo o que preceitua o artigo 60, § 4º, inciso I, da Carta Política, a forma federativa de Estado é considerada cláusula pétrea. Logo, é matéria insuscetível de abolição pelo poder constituinte derivado. Nessa compreensão, significa dizer, por exemplo, que tal poder não pode alterar o Estado Brasileiro em um Estado Unitário. Além disso, o mesmo vale para a questão da autonomia dos entes federados. Ou seja, qualquer reforma constitucional que almeje abolir ou enfraquecer a autonomia de algum dos entes federativos será tida como inconstitucional.

Dessa forma, Camargo (1994, p. 93) esclarece que “a federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar”. Destarte, considerando o sistema federativo uma cláusula pétrea, não existe possibilidade de secessão. Portanto, não há possibilidade jurídica de desmembramento de parte do

território nacional para a criação de um novo Estado. Conseqüentemente, a Federação Brasileira é classificada como indissolúvel.

1.1.2 Das competências dos entes federados

Primeiramente, compete dizer que a Constituição Federal ao adotar o regime de pacto federativo, de acordo como referido acima, elencou em seu texto as competências de cada ente, possibilitando assim uma repartição das mesmas.

Nesse sentido, ao alçar o município brasileiro ao mesmo patamar no qual se acham a União e os estados-membros conferiu-lhe uma série de competências através das quais é possível o exercício de suas funções. No que diz respeito à competência constitucional do município, a regra básica a ser considerada é o interesse local.

Distintamente da competência, a autonomia municipal não emana somente do interesse local, mas também da capacidade de gerenciamento dos próprios negócios, de se autogovernar, de elaborar a própria legislação, bem como de se auto-administrar. A autonomia municipal encontra-se delimitada nos artigos 29 e 30 da Carta Magna.

Jair Eduardo Santana (1998, p. 22), a esse respeito, explica que

[...] o critério que deve ser levado em conta para presidir essa divisão ou partilha de competências é assentado no princípio da predominância de interesses. Ao órgão central destacam-se aquelas atividades de predominante interesse geral (interesse nacional).

Nessa compreensão, há que se atentar que a Federação Brasileira exerce forte presença na vida do cidadão, uma vez que todos os poderes – central e regional – interferem direta e indiretamente sobre sua vida. Dessa maneira, pode-se

citar como exemplo a questão tributária, que por consequência da partilha de competências tributárias enumeradas no texto constitucional vigente, o cidadão necessita seguir os comandos da União, dos estados-membros e dos municípios. A divisão das competências prevista na Constituição, segundo o entendimento de José Afonso da Silva (1990, p. 409), está expressa da seguinte forma:

A União dispõe de competência material exclusiva conforme ampla enumeração de assuntos no artigo 21, de competência legislativa privativa consoante discriminação do artigo 22, de competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios arrolada no artigo 23, ainda, de competências legislativas consoantes com os Estados sobre temas especificados no artigo 24 de nossa Carta Magna.

As competências dos estados-membros, denominadas de residuais, podem ser depreendidas da leitura do artigo 25, § 1º, da Constituição. Ao se excluir as competências da União e dos municípios tem-se o campo de atuação dos mesmos. O nível de repartição das competências é fator determinante para a dimensão das autonomias de cada ente. Outro fator de relevância que integra a estrutura federativa brasileira é a possibilidade dos estados-membros e dos municípios elaborarem suas próprias leis, desde que não contradigam os ditames do texto constitucional.

Nesse contexto, a competência é entendida como a capacidade, o poder de atuar, de fazer leis, de promover políticas, de administrar recursos dentro do campo de ação que abrange todo o território de cada uma das esferas de poder: União, estado-membro e município.

Além disso, cada uma dessas esferas de poder possui competência própria, campo de atuação específico, mas também algumas competências que são comuns. Dessa maneira, o conhecimento das competências é fundamental para que se possa saber em que assuntos ou matérias podem ser propostas políticas, ações ou decisões.

As três esferas possuem poderes diferentes. Alguns poderes são característicos de cada uma delas, isto é, exclusivos, enquanto que outros são comuns a todas as esferas. Dessa forma, as competências necessitam estar

claramente definidas com o intuito de evitar que uma esfera invada a competência de outra. Nessa perspectiva, cita-se como exemplo a reforma agrária, a qual é de competência da União, estando as demais esferas incumbidas de colaborar, de realizar parcerias, entre outros, porém nunca de fazê-la. Logo, percebe-se que não existe hierarquia entre as três esferas, uma não é superior a outra. Todas são autônomas, mesmo que seus espaços de atuação sejam diferentes e possuam abrangência diversa.

A competência, para efeitos de melhor compreensão e delimitação, recebe a seguinte classificação: exclusiva ou privativa, comum ou concorrente.

A competência exclusiva ou privativa é aquela que somente uma esfera de poder pode exercê-la. Assim, a competência exclusiva da União, apenas pode ser exercida pela União; se é exclusiva do município, nem o estado-membro nem a União poderão exercê-la, sendo esta norma aplicável a todas as demais competências privativas.

Cada ente federado é autônomo de acordo com as suas competências estabelecidas na Constituição Federal, possuindo liberdade para fazer o que for melhor segundo a sua realidade. Todavia, há casos em que mesmo exercendo sua competência terá de respeitar determinadas regras ou diretrizes fixadas por outro ente. Desse modo, tem-se como exemplo a criação de distritos, a qual terá de atender certas regras definidas pela legislação estadual, ou seja, o número de residências para ser considerado distrito.

No que diz respeito ao município, são competências privativas as que se referem ao interesse local, especificadas na Lei Orgânica Municipal: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos, organização de seus serviços, de entre outras. Para exercer tais competências, o município faz leis, autoriza funcionamento, concede licenças e realiza ações. Em geral, essas competências podem ser reunidas da seguinte maneira:

- a) Serviços públicos: limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo, etc..
- b) Ordenamento e uso do solo: plano diretor, vias urbanas, localização de estacionamentos, etc..
- c) Uso do espaço público: praças, jardins, espaço de propaganda e publicidade, etc..
- d) Abastecimento alimentar: matadouros, feiras livres, mercados, etc..
- e) Cultura e lazer: esporte, festas, eventos, etc..
- f) Desenvolvimento local: apoio à geração de emprego e renda.

A competência comum pode ser definida como o poder que tanto um ente quanto o outro podem exercer. Caracteriza-se por se tratar de áreas nas quais deve haver cooperação, trabalho em conjunto. Por exemplo, a política ambiental é de competência dos três entes que, na maioria das vezes, atuam conjuntamente para a preservação de florestas e da fauna.

A competência concorrente caracteriza-se por se tratar de matérias em que compete à União estabelecer normas gerais e aos demais entes suplementar tais normas as adequando às peculiaridades regionais ou locais. Assim, a legislação acerca do orçamento cabe a União, aos estados-membros e aos municípios. Compete à União fixar as normas gerais que, nesse caso, encontram-se previstas na Lei nº 4.320/64. Enquanto que aos estados-membros e aos municípios cabe elaborar e executar o procedimento orçamentário, levando em consideração as normas gerais estabelecidas na referida lei. Contudo, quem decide o quanto vai gastar e em que vai gastar, no caso, é o município.

A repartição de competências também recebe outra classificação, além da já descrita acima. Desse modo, são dois os modelos básicos de repartição de competências: horizontal e vertical.

No modelo horizontal, o traço acentuado da repartição é a inexistência de subordinação entre os entes federados no exercício de sua competência. Logo, cada ente é dotado de plena autonomia para exercer, sem interferência dos demais, a competência relativa às matérias que a Constituição lhe atribui. É o caso das competências estabelecidas nos artigos 21, 22, 23, 25 e 30 do texto constitucional.

Enquanto que, no modelo vertical, a Constituição outorga a diferentes entes federativos a competência para atuação acerca das mesmas matérias, porém fixa uma relação de subordinação entre o tipo de atuação disciplinado para cada um. Ou seja, os entes federados atuam sobre as mesmas matérias, contudo não dispõem dos mesmos poderes para o exercício de tal tarefa. Nesse modelo, tem-se como exemplo, o caso da competência legislativa concorrente outorgada à União, aos estados-membros e ao Distrito Federal, conforme disciplina o artigo 24 da Carta Magna.

1.2 O município

O vocábulo município, do latim *municipium*, em seu sentido etimológico, significa um conselho, uma entidade da divisão administrativa estatal. Ou seja, uma circunscrição territorial com personalidade jurídica e determinado grau de autonomia administrativa, constituído por certos órgãos político-administrativos.

A criação dos municípios ou qualquer alteração – fusão, incorporação e desmembramento – que, porventura, venham a sofrer irá depender sempre de lei estadual. Assim, o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988, esclarece:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 4.º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A redação da referida norma constitucional foi dada pela Emenda Constitucional nº 15 de 12 de setembro de 1996, a qual no entendimento de Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 169):

Endureceu sensivelmente o processo de criação de Municípios. Dentre as alterações, o plebiscito foi ampliado, para não ser realizado apenas entre a população “diretamente interessada”, mas toda a população dos “Municípios envolvidos”.

Dezen Júnior (2003, p. 169) vai além ao elucidar a sequência processual para que a criação ou alteração dos municípios possa ocorrer:

A sequência de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município é a seguinte: a) realização e divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal; b) convocação de plebiscito entre as populações dos Municípios envolvidos, pela Assembleia Legislativa do Estado; c) realização do plebiscito pela Justiça eleitoral; d) se aprovado o movimento, oferecimento do projeto de lei ordinária estadual de criação, na época permitida por lei complementar federal.

Assim, sabe-se que a diminuição das desigualdades sociais e econômicas existentes no território do município deve ser uma de suas finalidades. Tal redução se concretizará por meio de ações direcionadas à universalização e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população; do estímulo ao desenvolvimento econômico, principalmente, no que se refere à geração de trabalho, emprego e renda; da promoção da cidadania, podendo agir juntamente com os municípios vizinhos, instituindo assim microrregiões para o desenvolvimento em conjunto.

1.2.1 Ente da administração pública

A Constituição Federal, como visto, dá origem a um novo ordenamento federativo. Dessa forma, os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado Democrático de Direito, mas também instituíram um novo pacto federativo. Ou seja, em quase todas as constituições anteriores a de 1988 – exceto na de 1967 – os municípios tiveram certo grau de autonomia. Entretanto, é somente com a Constituição de 1988 que se atribuiu uma considerável autonomia aos municípios, conferindo-lhes o *status* de ente federativo. Desse modo, o grande enfoque da Federação é demonstrado pela forte descentralização política, bem como pela harmonia existente entre os entes federados.

Há que se observar, contudo, que há uma divergência entre os doutrinadores brasileiros, visto que alguns comungam da posição acima apresentada, enquanto outros entendem não ser o município um ente da federação dotado de autonomia.

José Afonso da Silva (1997, p. 590) defende a posição de que o município não é um ente federado, argumentando que

[...] E os Municípios transformaram-se mesmo em unidade federadas? A Constituição não o diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular e no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito federal, nunca envolvendo os Municípios.

No entendimento dessa corrente doutrinária, para que o município possa ser considerado como um ente da federação é preciso haja uma representação no Senado Federal. Cada estado-membro e o Distrito Federal elegem três senadores que tem um mandato de duração de quatro anos na proporção de um e dois terços alternadamente, sendo eleito cada um deles com dois suplentes, conforme preceitua o artigo 46 da Constituição Federal e seus parágrafos.

Nesse entendimento, José Nilo de Castro (2006, p. 72) assevera que a participação dos municípios como ente federado é um equívoco, arguindo que

[...] a Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis, ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Adotando o mesmo posicionamento, Roque Carrazza (1994, p. 46) corrobora ao afirmar que os municípios

[...] não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado Federal e nem da Câmara dos Deputados. Com se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou mesmo a eliminar a autonomia dos Municípios.

José Afonso da Silva (1998, p. 46) ainda argumenta:

Dizer que a República Federativa do Brasil e formada de união indissolúvel de Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles.

José Nilo de Castro (2006, p. 34) destaca que não se tem

[...] em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer que o Município é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática, no particular.

A corrente doutrinária opositora ao posicionamento ora apresentado defende que se deve considerar o município como um ente federado, mesmo não existindo representação direta atuando no Senado Federal, visto que, para estes, deve-se considerar a representação dentro de um contexto mais abrangente. Além disso, argumenta que há sim uma representação dos municípios no Senado Federal, uma vez que, tem-se ciência de que cada senador representa seu estado-membro e, assim, estaria o município representado pelos senadores do estado-membro ao qual pertence.

O município, na Constituição Federal de 1988, adquire *status* de ente federado da administração pública como entidade de terceiro grau. Ainda, lhe é assegurado autonomia no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro (artigos. 29 a 31, 156, 158 e 159). Assim sendo, Hely Lopes Meirelles (1996, p. 42) destaca que ocorreu uma correção de uma falha existente nas Constituições anteriores, posto que o município sempre foi “peça essencial da organização político-administrativa brasileira”.

Carlos Ari Sundfeld (1990, p. 45) está entre os que compreendem o município como ente federado quando elucida que

[...] município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Federal, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Nesse sentido, Corralo (2010, p. 12) ressalta que os municípios não se encontram sujeitos à intromissão discricionária dos governos federal ou estadual e estão dotados de rendas próprias, que permitem o provimento dos serviços locais. Além disso, os municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos, realizando desta forma o *self-government*, em consonância com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo.

A autonomia municipal também pode ser verificada na definição e execução de tudo que verse sobre o interesse local, uma vez que os municípios não estão submetidos à consulta ou aprovação de qualquer esfera governamental, seja ela estadual ou federal. Também, possuem poder decisório acerca da conveniência ou não de todas as medidas que digam respeito ao seu interesse, entendendo-se diretamente com os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à administração federal ou estadual.

Paulo Bonavides (1996, p. 314) ressalta que

[...] não conhecemos nenhuma forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização político e jurídico tão alto e expressivo quanto aquele que conta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

Nesse contexto, o município brasileiro apresenta diversas peculiaridades que lhe caracterizam dentro do plano da Federação, que fazem com que se destaquem em relação aos demais municípios de outras federações. Assim, possui o município brasileiro elevada importância no contexto da Federação, visto que é uma entidade de governo semelhante à União e aos estados-membros.

Não se conhece uma única forma de união federativa contemporânea, conforme Bonavides (2000, p. 379), na qual o princípio da autonomia municipal tenha atingido alto grau de caracterização política e jurídica de forma expressiva quanto aquele que consta da definição constitucional do modelo implantado no Brasil com a Constituição de 1988.

Nessa compreensão, a jurisprudência, através do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549-5, da qual foi relatora a Ministra Carmen Lúcia, fixou entendimento de que o município é componente da estrutura federativa dotado de certo grau de autonomia. Esclareceu ainda que o modelo de Federação brasileiro foi profundamente alterado pela Constituição da República de 1988, tendo-se nela definida nova relação a ser estabelecida entre os entes federados, passando-se a considerar o município como componente da estrutura federativa e, nessa condição, concedendo-lhe competências exclusivas que determinam o âmbito de sua autonomia política.

Luiz Alberto David Araújo (2005, p. 283), ao analisar a Carta Constitucional no que se refere ao município ser ou não um ente da federação dotado de autonomia, assim se manifestou:

O art. 1º traz o Município como integrante da forma federativa de Estado, preconizando que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Dessa forma, o Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia, como se verifica do art. 18 da Constituição Federal.

Ademais, a autonomia municipal é tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, “c”), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-Membro.

Assim sendo, afigura-se nos indispensável a natureza federativa dos Municípios dentro dos parâmetros da Carta de 1988.

Dessa forma, constata-se que a Constituição de 1988, de forma expressa, em seus artigos 1º e 18, afirma ser o município um dos entes federados. Assim, a segunda corrente doutrinária apresentada nesta pesquisa ganha força e credibilidade.

Nesse contexto, Pedro Lenza (2004, p. 169) ao abordar o tema propôs que

[...] muito se questionou a respeito de serem os Municípios parte integrantes ou não de nossa Federação, bem como a sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vezes em contrário) nos leva ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e auto-legislação.

Petrônio Braz (1994, p. 201) elucida que “negar ao município o “status” de ente federativo é negar a vigência da própria constituição”.

É por meio da lei de autonomia que, na concepção de Paulo Bonavides (2001, p. 181), as unidades federadas possuem a capacidade de

[...] livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

Nesse sentido, há que se ter presente que a Federação é soberana e os entes federativos são autônomos, tendo suas competências limitadas pelo direito. Para Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 182), “o estado federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos estados-membros são autônomos do ponto de vista do direito interno”. Assim, um ponto fundamental é a relação entre federação e democracia. Ou seja, por se tratar de uma descentralização política, mais próximas estarão as decisões dos jurisdicionados, elevando a possibilidade de que estas sejam mais democráticas. Do contrário, quanto mais autoritário o governo, mais centralizado ele será.

Resta evidente que, como já foi dito, a Federação exige repartição de poder entre os entes federados que a compõem. Além disso, verifica-se que o município é um ente federado com autonomia para agir dentro do interesse local, tendo em vista a diminuição das desigualdades por meio de políticas públicas, que somente poderão ser viabilizadas se houver um planejamento municipal a ser efetivado com eficiência e eficácia pela administração.

1.3 Das funções do município

A Constituição Federal de 1988 firma a autonomia municipal como um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito. Ou seja, é ela que permite a intervenção federal no estado-membro, caso este não a considere. Também, faz-se importante destacar que o estado-membro apenas poderá intervir nos municípios nas situações expressamente elencadas no artigo 35 da Lei Maior. Assim, determina a órbita municipal como intangível à União e aos estados-membros, estando estes últimos limitados às hipóteses de intervenção expressas na Constituição.

Ferrari (1993, p. 63-64) enfatiza que “os municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles das Constituições Estaduais.” Além disso, a autora também esclarece que o “Estado Federal é uma forma de Estado composto, onde se encontra a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, que nada mais é do que a capacidade de legislar, através de autoridades próprias, sobre seus próprios negócios”.

Nesse sentido, Meirelles (2007, p. 90), afirma que a autonomia é prerrogativa política concedida pela Constituição a entidades estatais internas (estados-membros, Distrito Federal e municípios) com a finalidade de compor seu governo e equipar sua Administração conforme o ordenamento jurídico vigente (Constituição Federal, artigo 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição garante a autonomia do município pela composição de seu governo e pela administração própria no que diz respeito ao seu interesse local (artigo 30, inciso I).

Assim, com o surgimento da Constituição Federal de 1988 denominada de “Constituição Cidadã”, se estabeleceu de forma definitiva o Estado Democrático de Direito e, inegavelmente, não se pode objetar a importância que o município assumiu como ente essencial para o desenvolvimento do ente maior que é a União. Nessa compreensão, Hely Lopes Meirelles (2007, p. 126) ressaltou que

[...] sendo o Município uma entidade estatal, sua existência decorre da própria lei que o institui, independentemente de qualquer registro, a que só estão sujeitas as pessoas jurídicas de direito privado. A lei que o cria é seu título constitutivo e marca o início de sua existência legal.

Dessa maneira, o novo pacto federativo, decorrente da Constituição, estabelece a repartição de competências, de responsabilidades, de direitos e obrigações, entre as três esferas de governo, o que possibilitou, por exemplo, uma melhor repartição de recursos para atendimento às demandas da população e para a efetivação dos direitos da cidadania, sendo que tratar-se-á de analisar acerca da autonomia municipal, conforme segue.

1.3.1 Da autonomia política e legislativa

A autonomia política do município se encontra contemplada no artigo 29 da Carta Política de 1988. A partir do momento em que o legislador constituinte pátrio redige que o município elaborará sua própria Lei Orgânica Municipal (LOM), garante a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores, número de vereadores proporcional ao número de habitantes, fixa a remuneração dos agentes políticos, de entre outros, dentre estas e outras funções dos municípios, está assinalada a autonomia política municipal.

O cerne da autonomia política dos municípios se materializa por meio do poder de auto-legislar. Tal poder está colocado na norma constitucional, visto que o município tem um corpo legiferante, eleito de forma direta pela população, que legisla acerca de matérias de interesse local e supletivamente à legislação estadual e federal concorrentemente.

Regina Ferrari (1993, p. 66) assim se expressa acerca da autonomia política municipal:

Dentro do aspecto político da autonomia municipal se encontra a capacidade de organizar e constituir o seu próprio governo, isto é, a capacidade de estruturar os Poderes Legislativo e Executivo, bem como seu interrelacionamento.

Nesse entendimento, a autonomia política se reveste da capacidade de auto-organização, que a Constituição Federal de 1988 concedeu aos municípios, dando-lhes um conteúdo político preeminente para a demarcação de suas posições na organização da Federação, o que em outros momentos não ocorreu com a devida importância.

A autonomia legislativa do município encontra-se enumerada no artigo 30, incisos I e II da Constituição de 1988. Caracteriza-se por se tratar do próprio município que legisla acerca de assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação estadual e federal no que lhe for pertinente.

Todavia, segundo Meirelles (1993, p. 98) há de se ter em conta que é a predominância e não a exclusividade que deve distinguir o interesse local, uma vez que dificilmente haja um interesse local que não seja reflexamente de interesse do estado-membro e da União.

No entanto, é praticamente impossível o levantamento de todas as competências legislativas municipais. Isso ocorre porque inexiste um rol taxativo de tais competências, tendo em vista que a atividade humana apresenta muitas facetas, fazendo com que seja natural então um posicionamento não exaustivo para que a administração municipal possa, com o passar do tempo, conforme as competências evoluam, prestar serviços condizentes com a realidade presente.

1.3.2 Da autonomia organizatória, administrativa e financeira

A autonomia organizatória consiste no fato do ente federativo ter a sua Constituição própria, ou seja, no caso do município a Lei Orgânica Municipal. Há que se ter em consideração o fato de que ao se falar em autonomia de gerenciamento de interesses, é preciso ter presente a competência limitada pelos princípios constantes na Constituição de 1988, bem como nas respectivas Constituições Estaduais. Além disso, é necessário não confundir a autonomia do município com a soberania que é um dos pilares da República.

Dessa maneira, esta legislação caracteriza-se por ser a lei municipal mais importante. Assim, sua elaboração e alteração estão submetidas ao procedimento legislativo especial, ou seja, aprovação por maioria de 2/3 dos vereadores, com votação em dois turnos e promulgação pela própria Câmara de Vereadores.

A Lei Orgânica Municipal além de definir a organização administrativa do município, a restauração do Poder Legislativo Municipal, define ainda a diversificação normativa, a qual não existia nas leis organizacionais outorgadas pelo Estado. Percebe-se que tal situação é reflexo do poder constituinte outorgado aos municípios pelo texto constitucional de 1988, como decorrência do efetivo exercício do Estado Democrático de Direito.

A autonomia administrativa encontra-se alicerçada no fato do município ter a possibilidade de gerir os negócios públicos locais sem a intervenção do estado-membro ou da União. É a faculdade que os entes municipais possuem para administrar os serviços públicos locais, direta ou indiretamente por meio de concessões ou permissões.

Assim, Hely Lopes Meirelles (2007, p. 111), ao abordar a questão da autonomia administrativa municipal evidencia que

[...] a organização dos serviços públicos locais constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem se compreenderia que uma entidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços. Mas, a despeito de ser palmar essa verdade, e de a ter dito com inexcusável clareza a Lei Magna, intromissões ainda existe por parte de poderes e órgãos estranhos ao Município, que interferem arbitrariamente nos serviços locais, com sensíveis prejuízos para a Administração e manifesto desprestígio para os poderes municipais, lesados na sua autonomia. Contra esses resquícios do regime ditatorial, que subordinava todos os interesses comunais ao poder central e incursionava discricionariamente na esfera privativa dos Municípios, já se observa salutar reação por parte das Municipalidades, através de vias administrativas e judiciais.

Dessa maneira, o município administra de forma autônoma seus bens e serviços, contanto que os regulamente. Diversas atividades desenvolvidas na competência legislativa ou na financeira serão concretizadas por meio da autonomia administrativa do município. Assim, a aquisição de bens ou equipamentos, a concessão ou autorização de serviços e a utilização do poder de polícia para fazer cumprir as leis são bons exemplos que integram a autonomia administrativa municipal. Portanto, as leis são executadas, atos são praticados e as políticas públicas estabelecidas no orçamento são realizadas.

No que se refere à autonomia financeira do município, sabe-se da necessidade premente de recursos financeiros para movimentar a máquina administrativa municipal. Ou seja, de nada adiantaria o município possuir autonomia organizatória, política, legislativa e administrativa sem que tivesse autonomia financeira. Se assim o fosse o município restaria fadado a não oferecer a população os serviços básicos aos quais têm direito.

A autonomia financeira está intimamente atrelada à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos. Todavia, a aplicação desses recursos enseja sua previsão, a qual é feita por meio do processo orçamentário – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. A receita pública, desse modo, é composta não apenas pelo valor arrecadado com a cobrança dos tributos, mas também da receita oriunda da renda do patrimônio público, bem como dos preços públicos cobrados pela prestação de serviços por parte do poder público municipal.

Além disso, a autonomia financeira sofre regulação por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual determina uma gestão fiscal rigorosa de forma a não ocorrer o desequilíbrio entre a receita e a despesa, além de uma série de atos do poder público que almejam uma maior transparência na aplicação dos recursos perante a sociedade – divulgação de relatórios, acesso às contas, audiências públicas –, por exemplo.

1.4 As reformas administrativas brasileiras

A primeira reforma que ocorreu foi a burocrática no ano de 1936. A reforma de 1967 foi um experimento de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está amparada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

Nessa perspectiva, a crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo o trabalho de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como uma de suas finalidades fundamentais a proteção às respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as probabilidades do Estado de permanecer desempenhando esse papel reduziram-se muito. Assim, seu novo papel passa a ser o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Contudo, o pressuposto de eficiência em que se pautava não se revelou real. No momento em que o Estado Liberal do século XIX deu categoricamente lugar ao Estado Social e econômico do século XX, constatou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem tampouco custo baixo para os serviços ofertados ao público. Na

verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Nesse contexto, a reforma administrativa surge como um tema premente e uma experiência que vem sendo adotada em diversas partes do globo terrestre. No desenrolar da história do Brasil vários foram os marcos legais que se propuseram a estabelecer a reforma da administração pública, dentre os quais destacam-se alguns.

O Decreto-Lei nº 200 de 1967, pode ser entendido, como um momento em que, almejando superar a inflexibilidade burocrática oriunda de épocas anteriores, procurou enfatizar um modelo de administração pública voltada para a eficiência e para a descentralização administrativa por meio da implantação do modelo gerencial de administração. Tal marco deu origem à racionalização administrativa quando da instituição das funções de planejamento e orçamento, bem como ao difundir como princípios universais da ação a desconcentração, a coordenação e o controle, a competência e a informação no processo decisório.

Nesse sentido, o mencionado Decreto, também denominado de Estatuto da Reforma Administrativa, distribuiu a administração federal em direta e indireta. Dessa maneira, através deste dispositivo legal, a administração pública de qualquer dos poderes da União, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios, seja direta ou indireta, atenderá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e outros. Na esfera federal, a administração direta está individualizada pela Presidência da República, pelos ministérios e pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Assim, a administração indireta se concretiza através das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essas entidades são dotadas de personalidade jurídica e patrimônio próprios. Desse modo, caracterizam assim a descentralização administrativa das atividades do Estado, estando atreladas e sendo supervisionadas pelos ministérios ou por outros órgãos da administração direta.

Todavia, as reformas ambicionadas pelo Decreto supracitado não obtiveram o êxito esperado, permitindo inclusive a continuidade de práticas patriarcalistas até

então vigentes no país, não possibilitando mudanças suficientes que pudessem ensejar a eficiência da administração.

Com o advento da Lei Maior, houve a rejeição pela mesma da descentralização proposta em 1967, fato que se deu por compreendê-la atrelada ao autoritarismo. Assim, reafirmou os ideais da administração pública burocrática, inclusive como reação ao clientelismo predominante no Brasil. Entretanto, a Constituição Federal possibilitou a oportunidade para o Poder Executivo e Legislativo unirem esforços com o intuito de promover as reformas necessárias, permitindo um equilíbrio na distribuição das benesses sociais, além de maior justiça e liberdade que contribuíssem para a formação de uma consciência política da nacionalidade e para uma melhor prestação dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, a reforma administrativa do aparelho do Estado tem, na introdução e alteração de normas, no âmbito da Constituição Federal e das leis do país, uma de suas fases necessárias. Contudo, a eficácia da reforma administrativa está atrelada ainda a uma concomitante reforma na mentalidade dos agentes públicos.

Num contexto de crise econômica, vivida na década de 90, a qual foi agravada por um processo inflacionário, sentiu-se novamente a necessidade de reformar a administração. Assim, surge a reforma administrativa proposta pela Emenda Constitucional nº 19/98, a qual segundo Bulos (1998, p. 704), teve como motivos que a desencadearam na Mensagem nº 886/95, que fora encaminhada ao então Presidente da República, os seguintes:

A Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A Emenda Constitucional da reforma administrativa teve prolongada tramitação, iniciada em agosto de 1995 até a sua promulgação em agosto de 1998,

conservando os contornos básicos da proposta inicial do governo. As mudanças mais significativas que foram postas no texto constitucional dizem respeito à supressão da obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único para os servidores públicos, a revisão das regras de estabilidade do servidor para permitir a redução de pessoal em conjunturas de premente necessidade, bem como a previsão de regras mais austeras para disciplina dos tetos de remuneração do pessoal da administração pública.

A Emenda Constitucional nº 19/98, dentre outras alterações significativas no que se refere à organização, estruturação e funcionamento da administração pública, trouxe, na concepção de Pereira (1998, p. 45-46),

[...]

- autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta: possibilidade de ampliação mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade;

- recursos orçamentários: novo disciplinamento relativo à aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade;

[...]

O Plano Diretor de Reforma do Estado (2001) assim definiu a reforma, afirmando que

[...] a reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Por esse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Nesse sentido, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, pode-se verificar que o seu objetivo foi excluir diretrizes presentes na Constituição Federal de 1988, com o intuito de ofertar mecanismos que permitissem o ajuste fiscal e a implementação de regras de gestão com maior flexibilidade em relação à teoria da administração gerencial. Além disso, manteve-se, coerentemente, com esses novos ideais, a estrutura referente ao planejamento governamental, consubstanciada no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, bem como o sistema de controle com alguns aprimoramentos.

A reforma administrativa só adquire forma perante a necessidade do ajuste fiscal, da busca do equilíbrio das contas públicas mediante uma gestão fiscal responsável. Para tanto, é promulgada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – a qual, no entendimento de Barbosa (2002, p. 15) requer, em resumo, a observância dos seguintes princípios:

[...] o da necessidade de ser estabelecido um processo de mudanças básicas nos ambientes institucionais vinculados à gestão fiscal; o de ser priorizada conduta administrativa que implique redução de despesas; o de afastar os beneficiários de privilégios do âmbito do setor público; o de aumentar as receitas, especialmente com a adoção de política fiscal que reduza ou acabe com a sonegação; o de que deve ser instituída uma gestão fiscal responsável, com absoluta prioridade para o controle do gasto e do endividamento.

Assim, é necessário ter presente que a reforma administrativa se faz necessária também no processo de planejamento das ações do governo em todas as esferas, o que significa, segundo Stein (2000, p. 56), a verdadeira extensão do pacto federativo constitucional, na perspectiva de uma real descentralização, que não se resuma à desconcentração das ações, mas que constitua uma parceria de trabalho conjunto, que não implique na sobreposição de nenhum ente federado ao outro, porém no trabalho respeitoso da autonomia na perspectiva da defesa do direito e da prestação de políticas públicas.

A reforma administrativa do Estado exige, basicamente, mudança no ordenamento jurídico, nos regulamentos e nas técnicas e formas de trabalho da

administração pública, com o objetivo essencial de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade. O fim de tudo sempre é o cidadão.

Dessa maneira, tais reformas devem abranger, basicamente, a descentralização do Estado; o estímulo à privatização de atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado; a transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais; a eficiência nas atividades administrativas; o incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, o chamado Terceiro Setor, sem a dependência direta do Estado; mas com seu apoio e sua assistência (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias); o investimento na capacitação profissional de agentes e servidores administrativos; a criação de carreiras específicas para altos gestores; a simplificação dos procedimentos e tramitação de processos administrativos (desburocratização); uma reeducação para os princípios públicos administrativos (ética administrativa); a ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa, bem como de controle social da administração pública, dentre outros.

A partir de tais constatações, percebe-se que a mudança que se quer realizar não é fácil, pois mais do que simplesmente a exigência de marcos legais que a determinem, é preciso mudar atitudes e comportamentos que, muitas vezes, já se encontram introjetados em nossa cultura. Ou seja, tal mudança pressupõe um novo perfil de gestores e de servidores públicos, os quais estejam conscientes de seu compromisso e de sua função junto a sociedade que representam.

Portanto, em todos os processos de reforma administrativa, deve-se observar um esforço pela busca da eficiência, bem como uma luta contra burocracia, considerada incapaz e inflexível. Ou seja, é somente desta maneira que haverá a viabilidade de uma sociedade justa, com um setor privado eficiente ao lado de um setor público também eficiente, voltado à sua finalidade básica – o bem comum –, considerando sempre as peculiaridades de cada município.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Todas as atividades administrativas devem orientarem-se para o alcance de resultado de interesse público. Dessa maneira, o agir do administrador público necessita ser eficiente, entendendo-se como tal aquele agir que alcança o efeito almejado, que atinge bons resultados. Nessa compreensão, é preciso que o exercício das atividades administrativas ocorra sob a égide da igualdade de todos perante a lei, com objetividade e imparcialidade.

Nessa compreensão, uma apreciação analítica dos princípios constitucionais estruturantes da administração pública se explica não somente pelo fato dos alicerces do Direito Administrativo encontrarem amparo no Direito Constitucional, mas também pelo fato de que o exato entendimento da importância, dos fundamentos, e dos enunciados de tais princípios são o real sustentáculo no qual se ancoram as estruturas do Direito Administrativo.

Assim, resta evidente que a Administração Pública é regida, principalmente, por princípios, que orientam não apenas a legislação infraconstitucional a ela atinente, porém toda a sua atividade, possuindo, dessa forma, eficácia jurídica direta e imediata. Nessa linha de pensamento, os princípios regem a administração pública, em sua maioria, são intrínsecos ao Estado Democrático de Direito, e desempenham a função de diretrizes superiores do sistema, vinculando a ação de toda a função pública, abrandando as graves distorções entre os administrados e a administração que, muitas vezes, acabam por impedir o exercício da cidadania, bem como por atentar contra o disposto no artigo 3º da Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao mencionar de forma expressa alguns princípios a que se subordina a administração pública. Dessa maneira, os princípios expressos no artigo 37 do já mencionado diploma legal se inter-relacionam, um influenciando o outro. Desse modo, ao se analisar o princípio da legalidade, pode-se acolher como consequência de sua observância a moralidade. Ou quando se analisa o princípio da publicidade, pode-se admitir como consequência de sua consideração a legalidade. Nesse sentido, a legalidade, a

impessoalidade, a moralidade e a publicidade se levadas em consideração poderão conduzir a eficiência e assim subsequentemente.

2.1 Dos princípios da administração pública

Antes de tecer qualquer consideração acerca dos princípios característicos da administração pública é necessário esclarecer alguns pontos importantes sobre os princípios em linhas gerais. Dessa forma, ao verificar a origem etimológica da palavra princípio, constata-se que a mesma surge do latim *principium* assumindo vários sentidos no ordenamento jurídico. De um lado, significa base inicial, fonte, nascedouro, alicerce, começo, início, origem, ponto de partida. De outro, regra a seguir, norma, compreendidos aqui como ideias fundamentais, valores básicos da sociedade, os quais assumem a função de assegurar e garantir a estabilidade da ordem jurídica.

Carraza (1998, p. 30) ao conceituar princípio no sentido jurídico do termo, refere-se ao mesmo como sendo

[...] um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Nesse mesmo sentido, leciona Mello (2006, p. 902-903), afirmando que princípio é, por definição,

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há pô nome sistema jurídico positivo.

Nesse entendimento, os princípios são maiores que as normas, já que as antecedem. As normas podem ou não expressar algum princípio, quando, na denominação de José Afonso da Silva (2005), receberão a denominação de “normas-princípios”. Desse modo, os princípios não necessitam encontrarem-se descritos de forma expressa na letra da lei, visto que transcendem o campo aleatório da intenção do legislador, constituindo-se como postulados iminentes a qualquer ordenamento e, desta forma, assegurando a segurança jurídica, bem como prezando pela manutenção do Estado Democrático de Direito.

A ocasional violação dos princípios apresenta grau prejudicial altíssimo, bem mais do que a singular violação à norma infraconstitucional por constituírem-se como base do sistema. Além disso, a violação dos mesmos corresponderá ameaça à estrutura do próprio sistema, bem como à ordem constitucional vigente.

Mello (2006, p. 903) ao tratar da gravidade da violação dos princípios, esclarece que

[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra, Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Desse modo, Carraza (1998, p. 30) manifesta-se acerca da validade dos princípios, afirmando que nenhuma interpretação poderá ser havida por boa – por

consequente, jurídica – se, de forma direta ou indireta, vier a afrontar um princípio jurídico-constitucional.

Nessa compreensão, os princípios constituem-se em um resumo de valores essenciais em que o Estado Democrático de Direito se ancora, servindo como diretrizes dos princípios administrativos, os quais se encontram elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, constata-se que os princípios que delineiam a atividade administrativa são os “mandamentos nucleares” do ordenamento jurídico a que se submete a administração pública. Ou seja, a base que se institui como critério para a apropriada compreensão das normas, estando ainda a administração pública subjugada a um arcabouço normativo específico designado de regime jurídico-administrativo.

Como visto, há princípios norteadores da administração pública que se encontram elencados de forma expressa na Constituição Federal de 1988. Contudo, faz-se mister destacar que existem outros que encontram-se positivados de forma implícita. No entanto, a presente pesquisa irá abordar os cinco princípios expressamente previstos no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, que assim preceitua: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

2.1.1 Do princípio da legalidade

O princípio da legalidade aparece como o primeiro elencado no rol dos princípios administrativos elencados no artigo 37 da Constituição Federal. Considerando a premissa de um Estado Democrático de Direito, tal princípio assume um papel relevante no sentido de servir como uma medida de exercício do poder, com fulcro nos processos jurídicos, uma vez que existe no Estado Democrático a supremacia da lei. Dessa maneira, em outras palavras, significa afirmar que são as

leis que governam a máquina estatal, e não propriamente o homem, sendo, desse modo, necessário que haja uma pujante observância da lei, não podendo esta de maneira nenhuma ser infringida.

Mello (2006, p. 89) ao tratar da legalidade esclarece que a mesma consiste em um princípio

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

Nesse sentido, a doutrina, de um modo geral, vale-se da seguinte expressão: na atividade privada tudo o que não é defeso em lei é permitido; enquanto que na administração pública acontece o contrário, isto é, ela só pode fazer aquilo que a lei permite, desta forma, tudo o que não está permitido é proibido. Assim, a administração encontra-se adstrita à lei e toda a sua atividade consiste em uma atividade infralegal. Ou seja, a vontade da administração pública é decorrente da lei.

Meirelles (1998, p. 67) esclarece que a

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

Nesse contexto, Di Pietro (1998) destaca que a administração pública, unicamente por meio de ato administrativo, não pode conferir direitos de qualquer espécie, instituir obrigações ou impor vedações aos seus administrados. Para que

tal situação se torne possível, ela depende de lei. Tavarnaro (2003) afirma que pelo princípio da legalidade, compreende-se que a administração pública é uma atividade que ocorre debaixo da lei, na forma e nos limites da mesma, bem como para atingir os fins por ela balizados.

O princípio da legalidade surge com o Estado Democrático e consiste em uma das mais importantes garantias de respeito aos direitos individuais, já que a lei, simultaneamente, os define, estabelecendo também os limites da ação administrativa que tenha por finalidade a restrição ao exercício dos mesmos. Desse modo, a legalidade evidencia que o administrador público encontra-se vinculado aos “mandamentos” da lei e às reivindicações do bem comum em todo o desenrolar de sua atividade, deles não podendo se afastar ou desviar, sob pena de prática de ato inválido, além de estar sujeito à responsabilidade nas esferas disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Na afirmação de Medauar (2005, p. 142-143), poder-se-ia dizer que tornam-se clássicos os significados inventariados pelo francês Eisenmann:

a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza; c) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

Além disso, pelo princípio da legalidade, todos os atos praticados pela Administração devem estar em plena consonância com os demais princípios legais. A legalidade observa não somente as leis, mas também os regulamentos que contêm as normas administrativas presentes em grande parte do Texto Constitucional. Pode-se dizer que dele decorre a máxima que a administração pública somente pode fazer o que a lei permite.

2.1.2 Do princípio da impessoalidade

A impessoalidade para Meirelles (1998) encontra-se associada ao princípio implícito da finalidade. Assim, o administrador não pode procurar interesses próprios ou de terceiros. A partir de tal consideração, aqueles atos administrativos que não buscam o interesse público, acabam por esbarrar na ilegalidade, uma vez que é previsão legal que tal ato esteja resguardado pelos princípios da administração pública. Caso não esteja, segundo Medauar (2004, p. 56) feriu e lei:

Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do Poder de Polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda coletividade ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.

Nesse sentido, há que se ressaltar que o princípio da impessoalidade também guarda intrínseca relação com o princípio da isonomia na medida em que visa reprimir o tratamento diferenciado aos administrados, já que o juízo que o administrador atribui às pessoas não pode ser utilizado, em hipótese nenhuma, por exemplo, para a cobrança de tributos, pois tal atitude iria contrariamente ao interesse público.

É preciso frisar que, como visto anteriormente, a Administração deve tratar todos os seus administrados sem distinções ou preferências. Assim, Ávila (2004, p. 25-26) refere-se à temática da impessoalidade na administração, afirmando que a mesma possui o dever de

[...] de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para satisfação do bem comum, o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

Nesse entendimento, resta comprovado que a administração pública não deve ser caracterizada pela marca pessoal do administrador, sob pena de suas consequências serem atribuídas à pessoa do agente que pratica os atos administrativos. Deve sim, serem atribuídas ao órgão ou à entidade que tais pessoas representam ao emanarem seus atos. Acerca desta questão, Araújo e Nunes Júnior (2002, p. 89) esclarecem que o

[...] princípio da impessoalidade possui outro significado, qual seja, o de que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador. Em outras palavras, ela não pode ficar vincada pela atuação do agente público. Quando uma atividade administrativa é efetivada, a administração que o desempenha o faz a título impessoal.

Faz-se importante enfatizar que a finalidade do princípio da impessoalidade é evitar que atos sejam praticados movidos pelos sentimentos de seus agentes. Não pode, em hipótese alguma, ocorrer infiltração de interesses estranhos às finalidades públicas. Dessa maneira, a obra Dicionário Jurídico de Malta (1988, p. 102) deixa claro que o sentido do vocábulo impessoal é, exatamente, “o que não concerne a determinada pessoa”.

No entendimento, Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2002, p. 71) o princípio da impessoalidade apresenta estrita relação com a

[...] 'finalidade pública' que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Como exemplo, no art. 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

José Afonso da Silva (2005, p. 667) comunga da mesma ideia dos autores acima mencionados, pois entende que o princípio da impessoalidade significa

[...] que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

Já Medauar (2005) entende que o objetivo primordial da impessoalidade é evitar que questões subjetivas e pessoais constituam-se os verdadeiros fins da ação administrativa. Para ela, a Constituição Federal de 1988, ao trazer tal princípio, almeja impor obstáculos às ações movidas por represálias, nepotismo, vingança, simpatias, antipatias, benefícios diversos, o que, muitas vezes, em concursos públicos ou licitações acaba sendo muito comum. Assim, deseja-se a prevalência do interesse coletivo, totalmente alheio às razões de cunho pessoal.

2.1.3 Do princípio da moralidade

O conceito de moral, no direito administrativo, é compreendido por um viés diferente da moral comum. Destarte, a moral administrativa é compreendida no sentido de que o dever do administrador não se restringe somente ao cumprimento formal da lei, mas vai além, pois significa ainda cumprir substancialmente,

procurando sempre o melhor resultado para a administração. Assim, é entendida como um pressuposto de validade de todo ato da administração pública, já que tem a ver com a ética, a justiça, a honestidade, a conveniência e a oportunidade.

Nesse entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 115) ao referir-se ao princípio da moralidade, assegura que a finalidade do mesmo consiste em

[...] inibir que a Administração se conduza perante o administrador e modo caviloso, com astúcia ou malícia preordenadas a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhes o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal.

Dessa forma, os procedimentos administrativos que afrontam a honestidade, bem como as normas tidas como legítimas pelos administrados; a boa-fé; a ética; e, por fim, a dignidade humana, ao serem praticados, dão origem à imoralidade. Mesmo levando em consideração a discricionariedade concedida pela lei, há uma inconciliabilidade entre a forma de que se vale o agente público e os desígnios colimados com o ato. A moralidade, então, versa acerca do pleno atendimento as regras da administração, devendo o agente sempre optar pela melhor opção que, ao mesmo tempo, sem afrontar a moral aceita, considere o proveito público.

Nessa compreensão, o Supremo Tribunal Federal, ao tratar da questão da moralidade, tem decidido da seguinte forma:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada a observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. (ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 23/08/02).

De forma semelhante, Maurice Hauriou, a quem é atribuído o crédito de ser o primeiro a tratar do tema da moralidade, *apud* Di Pietro (2002, 77-78) alude à moralidade, destacando que não se trata de moral comum,

[...] mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração; implica distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também o honesto do desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta.

Além disso, toda ação do administrador necessita ser pautada pelo interesse público. Assim, de maneira nenhuma, a moralidade administrativa pode chocar-se com a lei. Pelo princípio da moralidade, o administrador não apenas aplica a lei, mas também a sua substância. Ao exercer a sua função pública, o administrador deverá orientar-se pelos princípios éticos de razoabilidade e justiça, uma vez que a moralidade consiste em um pressuposto de validade para todo e qualquer ato da administração pública.

Di Pietro (1998, p. 224), procura resumir a questão, esclarecendo que quando em

[...] matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade.

Assim, o correto é que a moralidade do ato administrativo, conforme destaca Meirelles (2007), esteja acompanhada da finalidade e da legalidade, constituindo, desse modo, pressupostos de validade, sem os quais a atividade pública torna-se

ilegítima. Pela compreensão de direito e de moral, o ato administrativo necessita também ter obediência para com a lei ética da própria instituição e não somente para com a lei jurídica.

2.1.4 Do princípio da publicidade

A publicidade, de regra, consiste na divulgação do ato para conhecimento de todos. Ou seja, a publicação oficial do ato para a informação pública e começo de seus efeitos externos. Dessa forma, leis, atos e contratos administrativos que produzem efeitos fora do órgão que os pratica, produzem publicidade perante as partes envolvidas, bem como perante terceiros. O princípio da publicidade emana da necessária transparência dos atos administrativos praticados em um Estado Democrático de Direito. Assim, de acordo com Mello (1998, p. 78) coroa-se este princípio no “dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”. Desse modo, a publicidade não é componente constitutivo do ato, porém condição de moralidade e eficácia do mesmo, pois segundo Medauar (2005, p. 118) “o princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa”.

Pelo princípio da publicidade todo e qualquer ato administrativo deve ser público. Ainda, tal princípio deve ser levado em consideração para que seja corroborada uma transparência dos próprios agentes públicos no que se refere à prestação de contas de sua administração, para fornecimento de informação à coletividade, conforme preceitua a Constituição Federal. Contudo, a Carta Magna garante o sigilo de informações específicas, quando se compreender que é necessário para a segurança do Estado e da sociedade. Destarte, há que se mencionar que a publicidade deve ser utilizada tão somente para a divulgação dos atos administrativos e nunca para a promoção pessoal do administrador.

Sendo assim, torna-se imprescindível a consideração pelo princípio da publicidade por parte da administração, já que os administrados têm o direito de participar e, dessa maneira, poder controlar o agir administrativo. Decorre daí que

todos os atos devem ser executados com a maior transparência possível, a fim de que os mesmos tenham ciência de como os administradores estão tratando a “coisa pública”.

Meirelles (2007, p. 95) ao discorrer acerca do princípio da publicidade ressalta que o mesmo

[...] abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Nesse sentido, o princípio da publicidade pode ser encontrado também no direito de obtenção de certidões junto as repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de cunho pessoal, consoante o disposto no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “b”, da Constituição Federal. Ainda, há que se esclarecer que a publicação que produz efeitos jurídicos é aquela feita pelo órgão da administração. Ou seja, o órgão oficial abarca não apenas o Diário Oficial das entidades públicas, mas também os jornais contratados para as referidas publicações, além dos editais afixados e locais de divulgação próprios para os atos públicos, os quais possibilitem o conhecimento do público em geral, permitindo, dessa forma, o início da produção de seus efeitos. Por fim, existem alguns casos especiais, nos quais é exigida a publicidade através de notificação pessoal ao interessado no ato ou a quem o ato prejudica ou beneficia.

Tendo em vista a importância do princípio da eficiência no desenvolvimento dessa pesquisa, o mesmo será abordado no próximo subcapítulo

2.2 O princípio da eficiência: distinção de eficácia e alguns conceitos afins

A eficiência, de acordo com Alexandre de Moraes (2006), já existia como princípio, de forma expressa nas Constituições da Espanha (artigo 103), das Filipinas (artigo IX, B, Seção 3), do Suriname (artigo 122) e de Cuba (artigo 66, C). Seu conceito, segundo o autor, como princípio, impõe à administração pública direta ou indireta, bem como a seus agentes a busca pelo bem comum.

O princípio da eficiência foi inserido aos demais princípios já elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1998, por meio da Emenda Constitucional de nº 19/98. Tal inserção evidencia a importância que o princípio passa a ter a partir de então. Faz-se importante e interessante registrar que o dever de eficiência, contudo, já se achava consagrado em nosso ordenamento jurídico desde a Reforma Administrativa Federal, a qual se perfectibilizou por meio do Decreto-Lei nº 200 de 1967. O referido diploma legal submete toda atividade do executivo ao controle de resultado (artigos 13 e 25, inciso V); revigora o sistema de mérito (artigo 25, inciso VIII); sujeita a administração indireta à supervisão ministerial no que diz respeito à eficiência administrativa (artigo 26, inciso III); bem como recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (artigo 100). Já a Emenda Constitucional de nº 45/04 elevou a eficiência à categoria de direito com sede constitucional.

É certo que a inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios da administração pública pela Emenda Constitucional nº 19/98 emanou da clara intenção de reformar o Estado. Egon Bockmann Moreira (2000, p. 49-50), nesse sentido, enfatiza que o

[...] Princípio da Eficiência passou a constituir verdadeira diretriz para a Administração Pública. A inclusão no texto constitucional, segundo ele, resultou da reforma gerencial do Estado, a qual pretendia acabar com a “administração burocrática” e instalar a “Administração Pública Gerencial no Brasil”.

Nesse entendimento, o princípio da eficiência, conforme o dizer de Cintra (2002, p. 05), refere-se à “noção de obrigações de meios. Ao dizer-se que o agente administrativo deve ser eficiente está se dizendo que ele deve agir [...] com a ‘diligência do bom pai de família’”.

Nesse contexto, surge a Emenda Constitucional nº 19/98 que, ao propor a reforma administrativa, como visto anteriormente, realizou de forma expressa o acréscimo aos princípios constitucionais da administração pública, do princípio da eficiência. No entendimento de Moraes (2001, p. 29), houve divergência doutrinária e jurisprudencial quanto ao fato do princípio já estar presente na Constituição Federal, de forma implícita, bem como quanto à sua aplicabilidade integral.

Em sentido afirmativo, Dallari (1994, p. 39), antes mesmo da Emenda Constitucional referida, já aludia ao princípio afirmando que “a atuação da administração pública deve ser dimensionada em função dos objetivos a atingir. A configuração da estrutura administrativa deve ser determinada pelas possibilidades de uma ação concreta, permanente, generalizada e eficiente”.

Na visão do doutrinador, tal princípio já existia, mesmo que implicitamente na Carta Constitucional, pois a mesma alude ao sistema de controle interno que, de forma integrada, os três poderes deverão manter, com o intuito de verificar a legalidade e avaliar os resultados, no que diz respeito à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial que as entidades e órgãos da administração pública deverão manter.

Igualmente, a jurisprudência, por meio da 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em seu RMS (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança) nº 5.590/95-DF, vislumbrava a existência do princípio da eficiência como um dos norteadores da administração ao afirmar que,

[...] a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.

Em sentido contrário, criticando a adoção do princípio da eficiência, Lopes (1998, p. 108) elucida que “inicialmente cabe referir que eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os próceres do Poder Executivo Federal, jamais será princípio da administração pública, mas sempre terá sido – salvo se deixou de ser em recente gestão pública – finalidade da mesma administração pública”.

Moraes (2001, p. 30) deixa claro que a Emenda Constitucional nº 19/98, como em algumas legislações estrangeiras, com o intuito de assegurar maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, passou a anunciar que a administração pública direta ou indireta, de qualquer dos três poderes deverá considerar em sua atividade além dos tradicionais princípios que já se encontravam elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 88, também o princípio da eficiência.

A eficiência, não consiste em um conceito jurídico, mas econômico. Assim, não qualifica normas, e sim atividades. Em linhas gerais, eficiência significa, nas palavras de Silva (2005, p. 671)

[...] fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

Nesse diapasão, a administração pública e seus agentes deverão trabalhar com vistas ao bem comum, por meio do exercício de suas competências, de forma imparcial, neutra, participativa, eficaz, transparente, sem burocracia e procurando adotar os critérios legais e morais cogentes para o uso adequado dos recursos públicos, evitando assim desperdícios e apresentando uma rentabilidade social maior.

Sabe-se que a eficiência administrativa não deve ser analisada no caso concreto de maneira isolada dos demais princípios jurídicos. Nesse sentido, Gabardo (2002, p. 97) deixa claro que quando

[...] se entende que a eficiência deve abranger a análise dos meios e dos resultados, não significa que somente devem ser considerados a celeridade, prestabilidade, a racionalidade e a economicidade, ou quaisquer dos critérios metajurídicos propostos pela doutrina especializada. A sua natureza abrangente manifesta-se claramente quando se considera que não pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo.

Quanto ao sentido do vocábulo eficiência, a maioria dos dicionários trazem-no como um sinônimo de eficácia, como é o caso do Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda. Há que se atentar que o significado mais usual de uma palavra nem sempre coincide com seu significado científico.

Para tanto, há que se fazer uma diferenciação entre estes dois termos socorrendo-se na ciência da administração. Chiavenato (1993, p. 238) ao tratar da questão esclarece que “a eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visado não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia”.

O referido autor, ainda acrescenta à mesma página, que nem sempre

[...] a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser muito eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.

Ao tratar da eficiência em seus contornos jurídicos pode-se fazê-lo à luz desse conceito da ciência da administração. Dessa forma, a eficiência estaria ligada

aos meios, enquanto que a eficácia relaciona-se com os resultados. Citando um exemplo que nos permite vislumbrar de forma mais direta tal diferenciação, Chiavenato (1993, p. 239) diz que ser eficiente é “jogar futebol com arte”, enquanto que ser eficaz está no fato de “ganhar a partida”.

Ao distinguir eficiência de eficácia, Torres (2005, p. 175) esclarece que esta última consiste na

[...] concreção dos objetivos desejados por determinada ação do Estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto. Assim, o Estado pode ser eficaz em resolver o problema do analfabetismo no Brasil, mas pode estar fazendo isso com mais recursos do que necessitaria. Na eficiência, por sua vez, há clara preocupação com os mecanismos que foram usados para a obtenção do êxito na atividade do Estado. Assim, procura-se buscar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos. Em suma: é atingir o objetivo com o menor custo e o melhor resultado possíveis.

A partir de tal posicionamento, constata-se a diferença entre eficiência e eficácia, sendo a primeira a busca pelo melhor resultado possível unida ao menor gasto de forças possível, enquanto que a segunda consiste na capacidade de produção de resultados.

Dromi (2009, p. 229) faz uma distinção entre eficiência e eficácia, assegurando que ambas se

[...] traduzem no dever jurídico de satisfação concreta a uma situação subjetiva de requerer em forma de quantidade e qualidade e com os meios e recursos que resultem idôneos para a gestão. A sociedade aspira assegurar a eficiência ao acionar toda a organização administrativa compreendendo a consecução dos planos, a regulação das contratações e serviços, a descentralização por privatização, competência e desmonopolização, fiscalização, estabilização, conversão e consolidação na promoção e fomento, transmissão tecnológica financeira. Isto leva a busca de uma administração racional do bem-estar geral, sem burocracias e sem estruturas excessivas e obsoletas.

Na concepção de Meirelles (1998, p. 102), a eficiência é um dos deveres inerentes à administração pública, que pode ser definido como aquele que se

[...] impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Nesse entendimento, o princípio da eficiência simboliza a mudança de paradigma, ou seja, o Estado deve deixar de ser burocrático e buscar mais resultados (fazer mais com menos). Nesse mesmo entendimento, Silva (2006) ressalta que o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e dos recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade a todos os consumidores, independente de suas condições econômicas.

No entanto, para Muniz (2007, p. 85-100) o conteúdo do princípio da eficiência está delimitado pelo princípio da instrumentalidade (por isso, não é autossuficiente, devendo integrar-se com os demais princípios), da pluridimensionalidade (a dimensão da racionalidade e otimização do uso dos meios, verificada especialmente nos artigos 39, § 7º e 74, inciso II, da Constituição Federal).

Os princípios podem ser distinguidos pela existência ou não de positivação, encontrando-se os princípios constitucionais entre os primeiros, porém com uma especificidade, seu lugar hierárquico. Nesse sentido, Bacellar Filho (1998, p. 141) explica que “os princípios gerais podem estar firmados tanto na Constituição quanto nas leis ou mesmo em regulamentos, enquanto os princípios constitucionais partem, necessariamente, da Constituição”.

Mello (2002, p. 572), em uma perspectiva constitucional, defende que o princípio da eficiência tem seu nascedouro na administração óbvia que todo e qualquer cidadão espera, a saber, embasada na legalidade e no interesse público trazendo resultados positivos aos administrados. Nesse sentido, o autor (2002, p. 572.) afirma que

[...] quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

Nessa compreensão, percebe-se que há uma relativização do princípio da eficiência entendendo-o como intrínseco. Contudo, é de se considerar que não é tão óbvio e nem tão observado como realmente deveria ser. É aí que reside a sua imprescindível evidência e reafirmação no texto constitucional, além de sua instrumentalização nos mais diversos atos realizados pela administração pública.

Nessa mesma linha de pensamento, Moraes (2006, p. 228), por meio de uma apreciação mais articulada com outros princípios e condicionantes, informa que

[...] o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

É importante, dessa forma, registrar que a eficiência consignada como princípio constitucional da administração pública não se restringe a simples busca pela otimização dos resultados. Nessa perspectiva, fica evidente que a eficiência deve ser exigida pelo controle social, parlamentar e jurisdicional. Ou seja, a atividade administrativa, em resumo, deve ser controlada em seus atos pelo viés da eficiência, especialmente, no que se refere aos atos discricionários, que são aqueles nos quais o administrador possui liberdade de atuação, de acordo com a conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, resta claro que, mesmo frente à competência discricionária, que o administrador público não detém o privilégio de escolher uma solução que seja, do ponto de vista técnico, menos eficiente. Tal ato, em caso de sua ocorrência, é considerado como uma afronta ao princípio da legalidade, visto que a eficiência revestida da exigência constitucional encontra-se intrinsecamente atrelada à aplicação das leis.

Logo, tem-se a ideia de que a eficiência administrativa não pode ser limitada ao razoável aproveitamento dos meios e dos recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Além disso, ela necessita ser constituída também pela adequação lógica dos meios razoavelmente utilizados aos resultados concretamente alcançados, bem como pela relação apropriada de tais resultados com as necessidades públicas prementes.

2.2.1 Instrumentos legais na busca da eficiência administrativa

Todo e qualquer instrumento a ser utilizado na busca da eficiência administrativa é uma forma de planejamento. E, um planejamento consiste em planos, diretrizes, metas, etc., que contribuirão para a concretização de tudo aquilo que foi trazido como elemento integrante desse conjunto de intenções de um determinado município, por exemplo. Dessa forma, o planejamento é visto como um aspecto macro da organização do ente federado e através de seus instrumentos de implementação busca atingir o desenvolvimento sustentável do mesmo.

Carneiro (2001, p. 159) ao abordar a questão do planejamento no âmbito municipal enfatiza que com o

[...] referido 'planejamento municipal' a visão do homem municipalista deve ser muito mais aberta e muito mais cuidadosa com suas realidades próximas. Ele deve detectar de pronto os anseios que busquem a sua felicidade, o seu conforto, a sua melhor qualidade de vida, o seu bem-estar pessoal e coletivo, a fim de que se tenha por atendido o bem comum.

Nesse contexto, tem-se, entre outros, como instrumentos principais que constituem o planejamento municipal e dão a ele efetividade: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A partir da promulgação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se uma maior responsabilidade conferida ao sistema orçamentário brasileiro. O orçamento, composto por três peças principais, já mencionadas anteriormente, compõe o planejamento público. Assim, resta evidente que é no orçamento que se observam as origens e as aplicações dos recursos governamentais.

A presente pesquisa passará agora a analisar, de forma breve, cada uma dessas três peças que integram o orçamento público.

Inicialmente, é mister destacar que o instrumento de maior relevância no que diz respeito ao orçamento é o Plano Plurianual. Assim, o Plano se origina para o município como um instrumento de maior abrangência, visto que buscará definir e prever quais serão as metas e quais os tipos de programas que integrarão a administração pública por um espaço de tempo mais dilatado. Dessa forma, integra um todo que é subdividido em demais setores. Contudo, tal instrumento tem de prever todos esses demais elementos que auxiliarão para o sucesso no alcance das metas propostas inicialmente.

Nessa perspectiva, o Plano Plurianual pode ser compreendido como um norte a ser observado no que se refere às despesas de cunho econômico e demais que daí venham a decorrer. Dessa maneira, poder-se-ia dizer que o mesmo é um “eixo”, no qual os demais instrumentos do orçamento público encontram-se ligados e são dele dependentes para o desempenho da função de cada um.

José Afonso da Silva (1997, p. 670), assim conceitua o Plano Plurianual como sendo um instrumento que

[...] estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para que as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ele executadas anualmente.

[...]

Trata-se de planejamento estrutural, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art.165, § 4º). [...] Cumpre, contudo, observar que a integração, referida acima, tem caráter dinâmico, como é próprio das estruturas. Não se trata, por isso, de simples justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção, de sorte que os planos mais gerais ou globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles.

Assim, observa-se que o Plano Plurianual por prever as metas a serem atingidas dentro de um lapso temporal de quatro anos, acaba por vincular os demais instrumentos previstos no planejamento municipal, servindo, dessa forma, como a base a ser observada no que se refere às despesas e demais fatores, inclusive com ingerência no governo subsequente, já que acaba por adentrar ao primeiro ano de mandato do governo posterior.

O Plano Plurianual, por se tratar de um dos objetos desta pesquisa, será estudado de forma detalhada, em capítulo posterior que lhe é reservado.

Em decorrência do Plano Plurianual, origina-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo a sua propositura de incumbência do Poder Executivo, estando a mesma prevista no artigo 165, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Já o parágrafo segundo, do referido diploma legal, traz presente o seu conceito. Assim, tal lei possui natureza definidora de metas, objetivos e prioridades da administração pública, servindo como “pano de fundo” para elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Uma das funções, talvez, a mais importante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, é que a mesma apresenta a propriedade de servir como um instrumento que possibilita conferir transparência ao processo orçamentário. Nessa perspectiva, auxilia para a condução eficaz e planejada no que se refere às finanças do ente federado. Ou seja, ao tratar das metas e prioridades da administração pública fará com que se alcance a elaboração, mais correta possível, de forma precisa, acerca do orçamento, permitindo uma maior efetividade àquilo que foi projetado no planejamento municipal em relação a cada exercício.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias procura definir parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual. Assim, almeja assegurar, dentro das possibilidades, a realização das metas e dos objetivos previstos no Plano Plurianual. É seu papel, ainda, ajustar as ações de governo, as quais também encontram-se elencadas no Plano Plurianual, às reais possibilidades de caixa, bem como selecionar entre os programas integrantes do Plano Plurianual os que terão prioridade de execução no orçamento subsequente.

Nesse contexto, preceitua o artigo 165 da Carta Magna, bem como seu § 2º:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Dessa maneira, é relevante esclarecer que, nessa perspectiva, prioridade pode ser compreendida como o grau de precedência ou de preferência de uma determinada ação ou situação em relação às demais opções. Em linhas gerais, é definida considerando a gravidade da situação ou a importância de que certa providência seja adotada para a eliminação de pontos de estrangulamento. Além disso, considera-se a proeminência do empreendimento para a concretização de objetivos estratégicos de política econômica ou social.

De acordo com Slomski (2003, p. 25) “a definição das prioridades demonstram um real planejamento, dando segurança ao Poder Legislativo e à comunidade que participou do processo decisório”. Dessa forma, das ações do governo são definidas prioridades as quais devem ser executadas, podendo existir, além dessas, outras necessidades administrativas e, até mesmo, investimentos necessários embutidos no planejamento.

Luís Carlos da Silva (2007) põe em xeque a existência de compatibilidade entre as metas constantes nas três peças orçamentárias, ao afirmar que “se esses

instrumentos de planejamento devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do outro”. Contudo, apesar da existência de diversos problemas relacionados a este importante instrumento de planejamento orçamentário – Lei de Diretrizes Orçamentárias – não resta dúvidas de que continua sendo útil para a finalidade a que se destina.

Nesse sentido, Márcia Pompermayer (2002, p. 181) assegura, acerca do tema em questão que, se em

em alguns casos práticos a Lei de Diretrizes Orçamentárias teve furtado seu sentido ideal, não se pode perder de vista que ela tem papel certo e relevantíssimo na definição do plano orçamentário público e que não pode cair em desuso. Já se disse, e reforça-se, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prever os aspectos físicos, ano a ano, das metas traçadas no Plano Plurianual, enquanto a lei orçamentária anual prescreverá acerca dos recursos financeiros que farão frente aos dispêndios decorrentes da realização das ações planejadas.

Assim, como já analisado pelo Supremo Tribunal Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias possui natureza transitória. O Supremo firmou entendimento de que a mesma possui a característica de encontrar-se vinculada a um determinado exercício financeiro, o que faz com que possua eficácia vinculada.

Há que se atentar ainda para o fato do previsto no artigo 57, § 2º, da Carta Magna, o qual colaciona que a sessão legislativa somente poderá ser encerrada se tiver sido votada a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ou seja, isto ocorre em função de tal lei servir como “pano de fundo” para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, uma vez que o orçamento anual é votado durante o segundo período legislativo do ano.

Nesse contexto, ao assumir a função de norma ordenadora da elaboração e execução orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias antecipa soluções relativas aos conflitos potenciais, decorrentes da implantação daquilo que foi planejado. Nesse entendimento, a lei constitui-se como uma peça do planejamento orçamentário que, a partir dos programas e determinações do Plano Plurianual, trata

de um conjunto de elementos que necessariamente devem ser levados em consideração quando da elaboração do orçamento anual, a saber:

- Metas e prioridades da administração pública.
- Despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- Alterações na legislação tributária.
- Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- Equilíbrio entre receitas e despesas.
- Critério e forma de limitação de empenho.
- Controle de custo.
- Avaliação dos resultados.

É necessário salientar que, dessa maneira, se tem o princípio do equilíbrio orçamentário, implícito na ordem constitucional vigente, o qual ganha força em norma positivada, devendo ser acompanhado periodicamente, durante o momento de sua execução. Tal situação deve ocorrer com a finalidade de que sejam adotadas todas as providências para que esse equilíbrio seja atingido, bem como mantido, cujo disciplinamento se dá por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que o faz ao abordar a questão da limitação de empenho, isto é, quando a despesa se apresenta maior que a receita, sendo então necessário reduzir os gastos para que as contas sejam reequilibradas.

Ao referir-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias, Carlos Valder Nascimento (2001, p. 125) esclarece que, de modo geral, compete à

Lei de Diretrizes Orçamentárias traçar orientações no sentido de alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas e fixar critérios de limitação de empenho, de normas pertinentes ao controle de custos de programas de financiamento, bem como requisitos para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, portanto, constituiu-se na grande inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, anteriormente era de

incumbência exclusiva do Chefe do Executivo a aprovação das diretrizes, as quais eram propostas pelo órgão central de planejamento que, depois do deferimento, já iniciava de forma conjunta com os demais órgãos, a elaboração da Lei Orçamentária. No entanto, com o advento da Carta Constitucional, tais diretrizes necessitam, obrigatoriamente, ser analisadas pelo Poder Legislativo.

Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual, também denominada de orçamento, é o mecanismo de compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, considerando que a mesma permite estipular a receita e delimitar a despesa para o exercício anual financeiro. Dessa maneira, pode-se afirmar que a Lei Orçamentária Anual é responsável pela “saúde financeira” do município, por possibilitar o equilíbrio das receitas e despesas da administração pública.

Nesse sentido, o artigo 165 da Carta Política dispõe que a Lei Orçamentária Anual precisa englobar três aspectos diferenciados, a saber: o orçamento fiscal, o orçamento destinado à previsão de investimentos de empresas estatais e o orçamento voltado à seguridade social. Há que se elucidar ainda que, mesmo que exista possibilidade de que se tenham tais previsões em três documentos diferentes, necessita-se compreender que a Lei Orçamentária Anual é una, visto que os aspectos abarcados na mencionada lei se complementam e se harmonizam, considerada a existência de um único fim pretendido.

Assim, a Lei Orçamentária Anual é a lei que estima a receita e autoriza a despesa. Em função disso, merece reservada atenção especial do Chefe do Poder Executivo, haja vista que toda a execução de seu plano de governo deverá encontra-se em perfeita consonância com essa lei. Em caso de serem necessárias alterações, as mesmas deverão ser efetivadas por meio da abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários). Nesse entendimento, faz-se importante registrar que, levando em consideração que não poderão ser realizadas despesas sem a prévia autorização, caso a Lei Orçamentária Anual não tenha sido aprovada, há então, a necessidade de abertura de créditos especiais para a efetivação das despesas, consoante o disposto no artigo 166, § 8º, da Constituição Federal.

Ao definir a Lei Orçamentária Anual, José Afonso da Silva (1997, p. 669) expressou que a mesma

[...] englobará três orçamentos: (1) 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; (2) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (3) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Desse modo, resta evidente que se tem na Lei Orçamentária Anual um norte a ser seguido no que diz respeito ao equilíbrio das finanças do município, considerando o contexto do planejamento municipal, buscando garantir que se tenha a aplicação adequada dos recursos necessários de forma eficaz com relação ao alcance de previsão das receitas e despesas dentro de um determinado exercício financeiro.

Além disso, a Lei Orçamentária Anual, ao discriminar a receita e a despesa pública, o faz de modo a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho de governo, atendidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Tal lei programa as ações a serem executadas, almejando concretizar as situações elencadas no Plano Plurianual, atendendo ainda a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, no dizer de Kohoma (2003) a lei de orçamentos anuais pode ser compreendida como instrumento utilizado para a conseqüente materialização de um conjunto de ações e de objetivos que foram planejados, almejando um melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

A composição da Lei Orçamentária Anual se dá da seguinte forma:

- Orçamento fiscal, o qual envolve o conjunto de receitas e de despesas, inclusive as relativas à seguridade social, dos Poderes Executivo – seus fundos, suas fundações, bem como todo o conjunto da administração direta e indireta – Legislativo e Judiciário.
- Orçamento da seguridade social, que é constituído por todas as receitas e despesas com a saúde, assistência social e seguridade social da administração direta e indireta.

- Orçamento de investimento das empresas cujo Poder Público disponha da maioria do capital social com direito a voto, neste caso, não se admitindo a hipótese de inclusão das despesas de custeio.

Nessa perspectiva, a Lei Orçamentária Anual é um instrumento que formaliza o conjunto de decisões políticas referentes às fontes dos recursos repassados ao setor governamental, bem como as aplicações dos mesmos em bens e serviços cujo destino final seja a satisfação do interesse público. Em linhas gerais, é um documento que apregoa as escolhas públicas efetuadas por certo grupo social em relação a quanto está disposto a pagar para dispor da cesta de bens demandada junto ao governo.

A Lei Orçamentária Anual é uma das mais importantes peças orçamentárias e ela deverá conter todos os programas e ações do governo durante o exercício fiscal. Nessa compreensão, nenhuma despesa pública poderá acontecer sem que tenha sido prevista no orçamento. Para tanto, o projeto deve ser enviado ao Poder Legislativo para sua aprovação até o dia 31 de agosto de cada ano, ou seja, quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa, e assim, poderá receber emendas dos parlamentares.

Também, importante salientar que a lei prevê as receitas e autoriza as despesas, conforme mencionado anteriormente, porém tais situações devem ocorrer sempre levando em consideração a previsão de arrecadação. Ocorrendo necessidade de despesas acima do limite previsto, o Poder Executivo necessitará apresentar solicitação de crédito adicional, o que deverá se dar através de lei, conforme disciplina o artigo 40 da Lei 4.320/64.

Dessa forma, na concepção de Pessini Júnior (2007, p. 24) o orçamento anual é um instrumento operacional da programação das ações do Poder Público e que, quando bem construído, torna-se um essencial instrumento de planejamento para que a execução orçamentária aconteça de acordo com a mais perfeita ordem. Também, é preciso que se mencione que a Lei Orçamentária Anual necessita conter, separadamente, e de forma detalhada o refinanciamento da dívida pública.

Por fim, importante ainda destacar que, é vedada a inclusão na Lei Orçamentária Anual de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, bem

como a inclusão de dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro, que não esteja elencado no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, nos termos no artigo 167, § 1º, da Constituição Federal.

3 O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Os desenhos e arranjos institucionais são de suma importância na implementação de políticas públicas para o fortalecimento da democracia, bem como das instituições que executam tais políticas. Assim, há que se atentar para os instrumentos utilizados pelo Estado para esse fim, especialmente, aqueles ligados ao planejamento.

Nesse contexto, surge o Plano Plurianual, um modelo institucional de planejamento. O diferencial deste modelo encontra-se na ênfase que confere à utilização do gasto, diferentemente de outros anteriores que centravam o foco na categoria do dispêndio. Desse modo, Barzelay e Shvets (2005) esclarecem que, assim, se possibilita no método utilizado no Plano Plurianual a integração entre planejamento e execução orçamentária, com vistas a facilitar o monitoramento, a avaliação e a correção desse instrumento no perpassar de sua implementação.

Sabe-se que, conforme visto no capítulo anterior, o Plano Plurianual de um município consiste em um instrumento de planejamento estratégico de suas ações, abarcando um período de quatro anos. Dessa maneira, por se tratar de um documento legal de planejamento a médio prazo, dele emanam a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, pode-se afirmar que é um planejamento que apresenta múltiplos fatores e elementos que o constituem, contemplando aspectos sociais, econômicos, ambientais, educacionais, de saúde, entre outros de mesmo grau de importância.

Nesse diapasão, o Plano Plurianual por ser um instrumento que integra planejamento e orçamento público, nas palavras de Giacomoni (2007) acaba por reunir os esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, constituindo-se no instrumento principal de gestão. Na visão do autor, o plano de governo do agente político eleito é decomposto em orientação estratégica e minuciosamente detalhado em programas, ações, projetos e atividades.

O Plano Plurianual além de definir diretrizes, objetivos e metas da administração pelo período de quatro anos, pode estabelecer o destino de toda uma geração. Ou seja, elaborar tal Plano é determinar quais serão os investimentos de maior importância no contexto de um projeto de desenvolvimento. Assim, de acordo com a Cartilha (2004), disponibilizada no site do Plano Brasil de Todos, na discussão do Plano Plurianual, almeja-se responder questões essenciais, como:

- a) Quais as políticas mais adequadas para estimular os diversos setores da produção?
- b) Quais as melhores políticas para gerar mais e melhores empregos?
- c) Quais são as ações para reduzir as desigualdades regionais?
- d) Quais são os projetos de infraestrutura que vão receber mais atenção e recursos?
- e) Quais são os ramos da pesquisa científica e tecnológica fundamentais para o crescimento do país?
- f) Quais são os programas sociais necessários para o desenvolvimento humano da população, a inclusão social e a melhor distribuição da renda [...]?

Nesse contexto, Eros Roberto Grau (1978) elucida que o planejamento consiste no emprego de técnicas de previsão e pressuposição de uma ação coordenada do Estado como um todo, com a finalidade de atingir fins antes estabelecidos da forma mais completa e rápida possível. Em resumo, é uma atividade-meio para que se alcance os objetivos estatais, que são expressos de forma documental em um “plano”, o qual deve considerar as metas e os meios de ação, servindo como um método de intervenção nas atividades econômicas com vistas à sua ordenação para funcionamento mais adequado da ordem social.

3.1 Constituição e fundamentação legal do Plano Plurianual

O instrumento de maior relevância, no setor público, utilizado para a busca da eficiência administrativa é o processo integrado de planejamento e orçamento. Dessa maneira, o Plano Plurianual, que estabelece a atuação governamental por

meio de programas, também tem o intento de inserir na administração pública a orientação do gasto para resultados eficazes na sociedade.

Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 31) ao tratarem de que o Plano deve ser a expressão de planejamento a médio prazo de um município, enfatizam que

[...] isto implica em estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Traçar as diretrizes e os objetivos implica em reconhecer os problemas do Município, suas fragilidades, potencialidades, os recursos de que dispõe e o que pretende construir à luz do reconhecimento desta realidade.

Conseqüentemente, o Plano Plurianual tem de ser a expressão formal do caminho planejado pelo governo para buscar a solução para os problemas existentes no município. As mudanças trazidas com a implantação do Plano têm como finalidade a ampliação da capacidade de gestão dos entes federados do país (União, estados-membros e municípios), aperfeiçoando a competência da administração pública na formulação e na implementação das políticas públicas, tendo como princípios norteadores a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Para tanto, Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p. 32) resumiram de forma bastante didática os principais objetivos do Plano Plurianual, a saber:

- a) Definir com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados.
- b) Organizar, em programas, as ações de que resulte a oferta de bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade.
- c) Estabelecer a necessária relação entre programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica do governo.
- d) Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do plano.
- e) Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos.
- f) Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local.
- g) Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas.
- h) Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo.
- i) Dar transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos.

Dessa forma, a partir da leitura de tais objetivos, pode-se deduzir que mais do que simplesmente cumprir uma obrigação legal ou formalidade, a elaboração do Plano Plurianual deve servir de base para a gestão estratégica do governo local. Assim sendo, é de suma importância que os programas estejam alinhados com os objetivos constantes no planejamento do governo e que sirvam de integração entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais.

O planejamento é função obrigatória dos governos. A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 174, que o Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, desempenhará, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, considerando-se este último determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Nessa perspectiva, verifica-se que, hoje, as peças orçamentárias são entendidas como peça-maior do planejamento estatal dos gastos e investimentos efetuados com recursos públicos. Assim, a Constituição Federal seguiu essa tendência e abordou o tema com tamanha propriedade que é denominada por alguns como “Constituição Orçamentária”. No que se refere ao planejamento da administração pública, teve a nítida preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, o que fica evidente na leitura do artigo 165, § 1º ao 8º, da Carta Magna, bem como ao tornar obrigatória a elaboração das três peças orçamentárias já mencionadas no capítulo anterior.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, inciso II, institui o Plano Plurianual como principal instrumento de planejamento a médio prazo da administração pública brasileira. É obrigatória a sua elaboração e implantação para a União, estados-membros, Distrito Federal e, desde 2002, também para todos os municípios da federação.

De modo bastante resumido, a fundamentação legal do Plano Plurianual encontra-se no texto constitucional. O já mencionado artigo, em seu § 1º, dispõe acerca do conteúdo. Pelo § 9º, desse mesmo artigo, compete a lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

O artigo 166, § 3º, inciso I, preceitua que as emendas ao Projeto da Lei Orçamentária Anual ou as projetos que alterem este orçamento apenas podem ser

aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Já o artigo 167, § 1º, veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido abrangido pelo Plano Plurianual ou previsto em lei específica.

Assim, com a adoção do Plano Plurianual, tornou-se obrigatório ao governo planejar todas as ações a serem executadas, bem como seu orçamento de modo a atender ao planejamento proposto, apenas devendo realizar investimentos em programas estratégicos que estejam previstos no Plano para o período de sua vigência. Além disso, a Constituição também sugere que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo Plano vigente.

Entende-se que tanto as propostas do Poder Executivo quanto às leis orçamentárias aprovadas pelo parlamento não poderiam contrariar o disposto no Plano Plurianual, sob pena de declaração de sua inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. Importante notar que deve haver um mínimo de normatividade decorrente do Plano Plurianual para a Lei Orçamentária Anual, que não encontra guarida na teoria clássica de hierarquia das normas jurídicas.

Por oportuno, é dever destacar o entendimento de Eros Roberto Grau (1978), no que se refere ao estabelecimento de um “ordenamento jurídico do planejamento”, inscrito em uma série de atos normativos que disciplinam e orientam a ação estatal, que deve sempre determinar previamente as metas e os meios de sua intervenção. Com isso, o princípio da legalidade incide na execução dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias Anuais, constituindo sua previsão um dever estatal.

Caso a proposta advinda do Poder Executivo não esteja em conformidade com o Plano Plurianual ou mesmo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, competirá ao próprio parlamento emendá-la a fim de garantir sua compatibilidade, dando máxima efetividade ao disposto no artigo 166, § 3º, inciso I, da Constituição.

Assim, o Plano Plurianual tem por escopo definir os programas e as metas governamentais. Além disso, trata das metas fiscais a serem alcançadas por tipo de programa e ação, bem como a relação de despesas de duração continuada como, por exemplo, os benefícios previdenciários, condicionando, desse modo, toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo. Nesse sentido, pode ser entendido como um planejamento conjuntural para o fomento do

desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diferentes regiões (bairros) com o intuito de diminuir as desigualdades sociais e alcançar a estabilidade econômica.

Constata-se que a ação planejada é estabelecida na Carta Magna ao criar os instrumentos de planejamento governamental e ao estabelecer os respectivos conteúdos. De forma complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – fixa as normas para que a ação possa se dar de modo planejado e transparente em todos os entes que compõem a Federação. Fica evidente que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 16, ao exigir que toda e qualquer criação de despesa tenha compatibilidade com o Plano Plurianual, acaba por tornar obrigatória a sua elaboração em todos os municípios. Há também, dois outros importantes diplomas legais que normatizam o atual modelo de Plano Plurianual. Assim, tem-se o Decreto Presidencial nº 2.829 de 30 de outubro de 1998, o qual em seu artigo 1º e § único disciplina que toda

[...] ação finalística do Governo deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Nesse mesmo entendimento, Carneiro (2001, p. 152), ao analisar o texto da Constituição Federal destaca que

[...] ao manusear o seu corpo, podem ser constatadas as realidades que devem ser adotadas pelos Municípios brasileiros, para que façam parte do interior do já ultracomentado “planejamento municipal”, devendo este, sempre, para que se torne concreto no meio social, contar com a cooperação da sociedade organizada.

Para tanto, o Projeto de Lei do Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo para votação até o dia 31 de agosto do primeiro exercício

financeiro de cada mandato. A Comissão de Constituição, Justiça e Redação do parlamento municipal emitirá um parecer acerca do aspecto legal, constitucional e de redação, especialmente, no que diz respeito à compatibilidade entre as três peças orçamentárias. Enquanto que a Comissão de Finanças, Economia e Orçamento da Câmara de Vereadores emitirá parecer quanto ao aspecto financeiro. Ambos os pareceres deverão ser emitidos dentro de quinze dias contados da data do recebimento do Projeto de Lei do Plano Plurianual. Na sequência, as emendas deverão ser encaminhadas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação dentro dos dez primeiros dias depois da entrega do referido Projeto de Lei à Câmara de Vereadores. Por fim, salienta-se que tais prazos deverão estar expressos na Lei Orgânica Municipal. Contudo, quando isso não ocorrer ficam valendo os prazos existentes para a União.

3.2 Elementos caracterizadores e conteúdo do Plano Plurianual

O Plano Plurianual, de acordo com Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 21), apresenta alguns elementos que lhe são característicos, ou seja, essenciais. O primeiro de deles é a base estratégica, a qual compreende a avaliação da situação atual, bem como as perspectivas para a ação municipal, com a finalidade de subsidiar o estabelecimento da orientação estratégica do governo. O segundo, são os programas, que caracterizam-se como instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema. Os programas têm objetivos, voltados para atender demandas de um público-alvo. É importante, portanto, que o problema seja identificado pela sociedade e não no interior da instituição. Ainda, há que se considerar que o alcance destes objetivos será avaliado por meio de indicadores.

Além disso, os programas que estruturam o Plano Plurianual dividem-se em finalísticos, ou seja, aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população; e de apoio administrativo, isto é, os que contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativa e, que, muito embora contribuam

para a consecução dos objetivos dos outros programas, não são passíveis de apropriação a estes programas.

Destaca-se ainda que os programas também podem ser compreendidos como multissetoriais ou singulares. Nessa acepção, os programas multissetoriais são aqueles executados simultaneamente por mais de uma unidade orçamentária. Tais programas surgiram para conferir maior racionalidade à gestão pública, isto é, para evitar a duplicidade de intervenções. Ou seja, assim evita-se que haja mais de um órgão executando programas análogos. Dessa forma, há apenas um programa e várias secretarias e/ou departamentos executando as ações desse programa, cujo objetivo seja comum à atuação dos órgãos envolvidos. Resumindo, deve-se evitar a existência de mais de um programa para solucionar um mesmo problema ou atender uma mesma demanda.

Já nos programas de serviços ao Estado – aqueles que se destinam à prestação de serviços diretamente ao Estado –, a participação será alcançada através dos órgãos produtores do serviço ao Estado e das instituições usuárias desses serviços. Enquanto que nos programas finalísticos – destinados à prestação de serviços diretos à sociedade –, a participação social será efetivada por intermédio da sociedade organizada, de forma representativa dos segmentos específicos do setor ao qual encontra-se atrelado o programa. Contudo, se tratar de programa de execução descentralizada, a participação será concretizada no nível de abrangência territorial correspondente através dos Conselhos Estaduais e Municipais, por exemplo.

Nesse diapasão, resta comprovado que a liderança política é fundamental para a gestão dos programas. É por meio dela que, nos dizeres de Weber (1999), deve-se buscar o equilíbrio entre política e administração. Desse modo, ela é necessária para que se possa enfrentar as pressões políticas, sejam elas externas ou internas, ocorram elas por parte dos aliados para a ocupação da administração com critérios políticos ou por parte da própria administração, que possui o poder do conhecimento técnico, na usurpação da função política.

Nessa linha de pensamento, Cavalcanti e Otero (1997) elucidam que necessita-se inserir, com destaque, a abordagem da avaliação de programas orientada para os resultados, como elemento basilar de aferição da efetividade das ações do governo. Os autores destacam ainda que é de relevância o

desenvolvimento de sistemas de mensuração de insumos, carga de trabalho, produtos, resultados, eficiência e produtividade, satisfação do beneficiário e do empregado, qualidade do serviço e sua prestação, entre outros, para que os programas possam efetivamente atingir os objetivos propostos.

Logo, fica evidente que a gestão por programas almeja o alcance de resultados por meio da utilização de processos estruturados e de instrumentos adequados à integração das ações com os programas propostos. Desse modo, motiva-se para a tomada de decisão e para a correção dos rumos a partir da orientação estratégica e de sua programação. Assim, a gestão implica a utilização de forma sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual durante sua vigência e execução.

A transparência será atingida por meio do conhecimento e da participação da sociedade como um todo, bem como na vasta publicidade que necessita revestir todos os atos e fatos vinculados à arrecadação de receitas e à realização de despesas por parte do Poder Público. Nessa perspectiva, diferentes mecanismos foram estabelecidos por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como: a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e orçamentos (artigo 48, parágrafo único); disponibilidade das contas da gestão para consulta e análise dos cidadãos e das organizações da sociedade; bem como a emissão e a veiculação de relatórios periódicos da gestão fiscal e da execução orçamentária, os quais também precisam ser de amplo acesso e divulgação.

Destarte, no que diz respeito à estruturação do Plano Plurianual, segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 24) o documento final a ser elaborado e encaminhado para a Câmara de Vereadores para apreciação e votação pelos parlamentares deverá apresentar como conteúdo a mensagem e o projeto de lei propriamente dito.

Na mensagem, deverá ser exposta a avaliação atual e as perspectivas para a ação municipal. Também, uma síntese da orientação estratégica, elencando os macro-objetivos e explicitando os critérios utilizados na projeção da receita e a do impacto de restrições de ordem legal sobre o planejamento orçamentário. Já o projeto de lei deverá elencar as disposições sobre o período abrangido pelo Plano, a legislação aplicada e seu conteúdo básico; possíveis encaminhamentos de eventuais alterações nos programas que estruturam o Plano ou de mudanças em

ações que compõem os mesmos; avaliação periódica do Plano, estabelecendo prazo para seu envio ao parlamento; revisão do Plano Plurianual, versando sobre a atualização periódica do mesmo.

Em função disso, na concepção de Nascimento e Debus (2002, p. 26), o Plano Plurianual precisa ser entendido como “instrumento da mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos”. Todavia, o Plano Plurianual não pode ser compreendido, unicamente, como um documento formal para cumprimento de determinações legais, mas, sobretudo, como um rico instrumento de gestão que possibilitará a otimização da aplicação dos recursos disponíveis.

3.3 O ciclo de gestão

Em função das diversas transformações pelas quais a sociedade vem sofrendo, hoje, ela passa a controlar o Estado e a cobrar a aplicação dos recursos. Dessa forma, para Oliveira (2004, p. 01) “perde espaço a gestão pública voltada unicamente para dentro do próprio governo, com métodos burocráticos de controle que desconsiderem um importante ator: o cidadão”. Nesse sentido, o que o autor denomina de controle pode ser substituído por gestão.

Assim, os programas do Plano Plurianual, em consonância com a metodologia adotada, buscam enfrentar os desafios e os problemas percebidos na sociedade e são coadunados com a estratégia de desenvolvimento do plano de governo. Dessa forma, os programas inserem na administração pública uma gestão mais complexa e exigente para as instituições, bem como para os gestores públicos. Assim, a administração pública sofre uma transformação, passando de uma administração norteadas por processos e por um ciclo de bens e serviços à uma gestão pautada por resultados, capaz de produzir impactos na sociedade.

Nesse contexto, Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 20-24) esclarecem ser fundamental que, desde a elaboração do Plano Plurianual se tenha claro o modelo de gestão adotado pelo mesmo. Dessa maneira, o ciclo de elaboração e gestão do Plano Plurianual, na visão dos autores, assim é descrito:

- a) **Elaboração:** é compreendida como um processo de construção da base estratégica e de estabelecimento dos programas e ações por meio dos quais a ação governamental será materializada. Destaca-se que o Plano Plurianual que for elaborado será apresentado ao Legislativo, como já mencionado anteriormente, sob a forma de um projeto de lei, para que se possibilite a análise e discussão do mesmo.
- b) **Implantação:** pode ser entendida como a fase de operacionalização do plano aprovado pelo Legislativo, na qual a disponibilização de recursos por meio dos orçamentos anuais desempenha um papel fundamental.
- c) **Monitoramento:** caracteriza-se como a fase de acompanhamento da efetivação do programa com vistas a obtenção de informações que permitam subsidiar decisões, bem como identificar e corrigir os problemas detectados.
- d) **Avaliação:** é o período de acompanhamento dos resultados pretendidos com o Plano Plurianual e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará, por meio de uma análise sistemática dos resultados, cotejar até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atenderam as demandas sociais, as quais orientaram a elaboração dos programas constantes do Plano Plurianual.
- e) **Revisão:** é compreendido como o processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do Plano Plurianual resulta dos processos de monitoramento e de avaliação.

Nessa concepção, o entendimento do funcionamento do ciclo de gestão é principiada pelo monitoramento que se efetua por meio do acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações contidas no Plano, o que torna exequível as análises para identificação e superação de restrições ao longo de sua implementação. Além disso, o ciclo é continuado com uma avaliação de suas implementações, na qual são consideradas as limitações encontradas, bem como as superações alcançadas ao longo do exercício financeiro. Após, há a reformulação do Plano ou a sua readequação à nova conjuntura. Assim, a partir das diretrizes iniciais, novas estratégias são traçadas para que se atinja os objetivos propostos.

A avaliação do Plano Plurianual deve contemplar a análise das variáveis macroeconômicas, a partir da comparação entre o panorama utilizado na elaboração do Plano e o panorama que faz parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a realidade atual; a análise estatística das informações obtidas nas etapas iniciais e dos fatores que embaraçaram a efetivação e o alcance dos programas estabelecidos; a correlação da contribuição dos resultados do aglomerado de programas com os objetivos e as metas definidas; a elaboração de uma pauta de compromissos, com vistas à superação das dificuldades e ao aproveitamento das oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas e dos programas; bem como, o auxílio para a adoção de medidas estratégicas relacionadas à alocação de recursos e à criação ou à extinção de determinados programas e ações.

Bossois e Magevski (2009, p. 47), ao abordarem a questão da avaliação afirmam que a mesma possui muitas e variadas definições, porém

[...] um aspecto conceitual é a sua característica de atribuição de valor. A decisão de aplicar recursos em uma ação pública sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade, sendo assim, sua avaliação deve verificar o cumprimento de objetivos e validar continuamente o valor social incorporado ao cumprimento desses objetivos. A avaliação representa, com isto, um potente instrumento de gestão na medida em que pode e deve ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, até o acompanhamento de sua implementação e os consequentes ajustes a serem adotados, isto é, as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo, interrupção.

Nessa compreensão, além dos objetivos ligados à eficiência e à eficácia dos processos de gestão pública, a avaliação é fundamental e decisiva para o processo de aprendizagem institucional. Além disso, também o é para o alcance de ganhos das ações públicas no que diz respeito à satisfação dos usuários e à legitimidade social e política. Nesse entendimento, observa-se que com a implementação da avaliação anual do Plano almeja-se melhorar a concepção de gestão de programas que integram o mesmo, bem como dos orçamentos com o intuito de alcance dos resultados estabelecidos.

Ainda, no que se refere à temática em questão, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (2010, p. 04) elucida que as avaliações versam

[...] sobre resultados provenientes da implementação dos programas de cada órgão e incluem demonstrativos físicos e financeiros dos valores referentes às ações desenvolvidas, tanto no âmbito do próprio órgão responsável quanto em outros ministérios, no caso de programas multissetoriais. Esse relatório confere maior transparência em relação aos resultados da aplicação dos recursos públicos federais. Além disso, facilita a compreensão e a prestação de contas à sociedade, gerando assim informações para os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para a sociedade brasileira.

Dessa forma, o ciclo de gestão é completado com a revisão dos programas, inserindo as recomendações e procurando corrigir as falhas da programação que foram identificadas durante os procedimentos de monitoramento e avaliação do Plano, almejando assim o aprimoramento contínuo da ação governamental.

Nessa compreensão, a revisão do Plano Plurianual necessita estar embasada em uma avaliação do desempenho e efetividade dos programas e ações que o estruturam. A possibilidade de ajuste e a periodicidade das avaliações que antecedem as revisões devem estar previstas na lei que institui o Plano Plurianual. Além disso, para assegurar a legalidade e a transparência, durante a vigência do Plano, a exclusão, inclusão ou alteração de programas somente poderão acontecer se encaminhadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo por meio de projeto de lei específico, uma vez que se trata de matéria constitucional, a qual é de competência privativa do Poder Executivo.

Bossois e Magevski (2009, p. 50) enfatizam que a revisão do Plano Plurianual, especialmente, no que diz respeito à revisão dos programas deve atentar para as seguintes indagações:

O objetivo do programa está refletindo o problema a ser solucionado ou o potencial a ser desenvolvido?
O público-alvo está bem delimitado de forma a deixar claro os destinatários da política?
O diagnóstico que justifica a inclusão do programa está delimitado de forma a manter sua colocação na agenda do governo e do órgão?
Ocorrerá alguma mudança qualitativa no programa? (denominação, objetivo, público-alvo, indicador).
As previsões orçamentárias e metas físicas foram preenchidas de forma coerente com a possibilidade de implementação e financiamento?
A inclusão ou exclusão de programas necessitam de justificativas bem fundamentadas no envio do projeto de lei ao legislativo. As mesmas serão publicadas junto à lei de revisão do Plano.

Nesse entendimento, faz-se importante dizer ainda que o ciclo de gestão do Plano Plurianual abarca eventos que, integrados ao longo do período de vigência do Plano, possibilitam o alcance dos objetivos de governo. Nesse sentido, os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão firmam-se como as peças essenciais do ciclo de gestão da programação, sob a ótica de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão intimamente relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício financeiro, sob a perspectiva de curto prazo.

Por fim, verifica-se que o ciclo de gestão do Plano Plurianual funciona como uma diretriz do planejamento e, por esse motivo, deve ser apurado na qualidade de inovação metodológica do planejamento e gestão de programas. Desse modo, a importância conferida a esse desenho institucional está clara no modo como direciona a “forma de governar”, na medida em que tem reflexo na sociedade. Dessa maneira, torna-se possível entender e quantificar sua capacidade de implementação nas variáveis de eficiência, efetividade e eficácia.

3.4 Elaboração do Plano Plurianual

Inicialmente, é significativo enfatizar que a elaboração do Plano Plurianual precisa envolver todos os órgãos municipais, que colherão dados de órgãos técnicos, de institutos de pesquisa, de estudos em geral. Nesse sentido, pareceres técnicos, recomendações e estudos dos Tribunais de Contas ganham relevo, pois são importantes na definição de regras e conhecimento de restrições que a lei estipula acerca do uso do dinheiro público. Por se caracterizar como um instrumento de atendimento às demandas sociais, é essencial estabelecer de que modos serão apreendidas as questões postas pelos cidadãos. Dessa forma, a participação e envolvimento do público interno e externo à prefeitura, na elaboração do Plano, convergirá, com certeza, para o sucesso de sua implantação.

Dessa maneira, o município, internamente, deverá constituir uma unidade coordenadora da elaboração do Plano Plurianual, que será denominada de Unidade Central de Planejamento. Além disso, segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 23), com o intuito de facilitar a compreensão dos valores em discussão com o público interno e externo à prefeitura sugere-se que

[...] todos os montantes envolvidos no Plano Plurianual sejam apresentados, durante o processo de elaboração do Plano, a preços do ano em que se está trabalhando. De fato, é bem mais fácil avaliar custos de bens e serviços se podemos compará-los aos que estamos encontrando em nosso dia a dia. Assim, durante a elaboração do PPA 2006-2009, os valores de receitas e de custos previstos serão apresentados a preços de 2005. Desta forma, um aumento de receita de um ano para outro refletirá uma maior capacidade de gasto - será um aumento real de receita. Da mesma forma, um aumento previsto de despesas estará exprimindo um crescimento na quantidade ofertada de bens e serviços ou de obrigações do município, como é o caso de pagamentos a inativos e pensionistas.

Nesse sentido, torna-se fundamental a análise dos instrumentos de planejamento, especialmente, o Plano Plurianual, bem como dos fatores que os compõem e estruturam. Ou seja, tal análise fornece dados fundamentais que

permitem uma melhor compreensão da real importância do planejamento na condução das finanças públicas municipais.

Reis (2001, p. 567), ao abordar o tema do planejamento por meio do orçamento, discorre que o mesmo é

[...] por muitos autores identificado como uma construção histórica, uma peça de contabilidade estatal que busca um controle rígido das finanças públicas, ou, em uma visão mais ampla, uma garantia de respeito aos princípios constitucionais no planejamento das ações do Estado.

Assim, é significativo destacar que uma ação planejada nada mais é do que aquela fundada em planos previamente estabelecidos e, no caso da administração pública, sujeitos à análise e aprovação da casa legislativa, o que assegurará a legitimidade, característica do regime democrático de direito. Hoje, para Ribeiro (2003, p. 03), o orçamento pode ser definido como “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”.

Assim, de acordo com Giacomoni (1984, 208), a análise da eficiência da ação governamental limita-se à relação entre resultados e recursos utilizados. Conforme o autor, objetiva “representar as realizações em índices e indicadores, para possibilitar comparação com parâmetros técnicos de desempenho e com padrões já alcançados anteriormente”.

Portanto, no que diz respeito à elaboração do Plano Plurianual, faz-se importante destacar que a mesma deve ser seguida pela discussão no âmbito do Legislativo. Depois da aprovação do Plano, dá-se início à sua implementação. É preciso ainda esclarecer ser fundamental que desde o momento da elaboração do Plano se vislumbre claramente o modelo de gestão que perpassa tal instrumento.

A elaboração do Plano Plurianual precisa encadear diferentes agentes, como a equipe de governo, as equipes de servidores e a sociedade. Ou seja, tal ligação permitirá efetuar os ajustes necessários às condições fiscais – de receita e despesa – existentes, concedendo preferência aos problemas fundamentais para o governo e para a população, a partir de cenários que se evidenciam. Nesse contexto, o Manual

de Elaboração do Plano Plurianual 2008/20011 do Estado do Mato Grosso (2007, p. 13-14) elenca seis etapas básicas para elaboração do Plano, a saber: etapa de preparação, de orientação estratégica, de valorização regional, de elaboração dos programas de governo, de validação do Plano junto ao nível estratégico do governo, bem como de acompanhamento do processo de avaliação do Plano junto ao legislativo.

Destarte, para aferir uma série de receita futura, inicia-se do ano em que se constrói o Plano Plurianual, cujos dados terão de ser estimados. Nesse entendimento, o Plano Plurianual de 2010-2013 foi elaborado em 2009, adotando como base a receita esperada para 2009. Além disso, os dados referentes à receita para 2009 necessitam refletir a expectativa para o ano.

Após abordar as fases de elaboração do Plano Plurianual, é mister enfatizar que um dado essencial para o planejamento da ação governamental é o dimensionamento da disponibilidade de recursos com os quais se poderá contar para o desenvolvimento da ação. Nesse sentido, Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 43) ao aludirem a este dimensionamento afirmam que o mesmo deverá

[...] distinguir as diversas fontes de recursos, de acordo com as restrições legais para sua utilização. Assim, recursos de arrecadação tributária pelo próprio ente ou recebidos como transferência de outros entes podem apresentar alternativas de utilização diversa de recursos vinculados já na origem - transferências do SUS, da CIDE ou do Fundef. O dimensionamento das diversas fontes de recursos e o reconhecimento das restrições legais para sua utilização [...] permitirão ao administrador delinear com clareza o conjunto de alternativas de que realmente dispõe para definir suas prioridades e quantificar suas metas. A definição da base estratégica do planejamento não pode prescindir de tais considerações, sem o que se corre o risco de gerar expectativas que não poderão ser atendidas ou, no outro extremo, subdimensionar metas, podendo acarretar atrasos na implantação das ações prioritizadas e até inviabilizá-las.

Há que se considerar ainda que, se a receita prevista no orçamento já tiver sido reformulada e publicada, consoante os termos do artigo 13 combinado com o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será adequado que a nova estimativa esteja na base. Também, é importante possuir informação acerca dos fatores que influenciem na arrecadação do ano base, impedindo que se projetem situações

determinadas. Nesse sentido, suponha-se, por exemplo, que haja previsão de uma anistia tributária no ano base, influenciando não somente a arrecadação em dívida ativa, mas também a receita de créditos ainda não inscritos. Ocorrerá que, tal parcela tem de ser separada da receita deste ano, para fins de projeção.

Além disso, Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 43) reforçam que o correto

[...] dimensionamento do montante de recursos que estará disponível para o administrador a cada exercício é condição necessária, porém não suficiente para o planejamento responsável. É fundamental que se considerem as restrições legais que requerem a alocação de recursos a determinadas atividades (saúde, educação, por exemplo). Por outro lado, limitações de alguns componentes da despesa – pessoal em geral, legislativo, serviço da dívida - podem apoiar o administrador, pressionado para atender as diversas demandas da população.

Outrossim, é comum a utilização de metodologias nas quais se edifica a estrutura do orçamento de cada ano compreendido pelo Plano Plurianual, para após se estabelecer os programas que farão parte do mesmo. Para tanto, não somente se projetam as receitas, mas parte-se da estrutura de despesas do ano base, estimando outros agregados, como pessoal, custeio e capital. Logo, ocorre um somatório de orçamentos anuais.

3.4.1 Estruturação da base estratégica

Todas as orientações estratégicas advindas do Chefe do Poder Executivo, bem como dos titulares dos demais órgãos, que servirão de base para a estruturação dos programas constantes do Plano Plurianual, precisam considerar não somente o que se gostaria de fazer, mas, mormente, o que se pode fazer. Nesse sentido, deve-se levar em consideração como acontece o planejamento das

ações individuais, o permitirá uma compreensão mais adequada da estruturação dos programas do Plano, respeitando as limitações de ordem econômico-financeiras e organizacionais, entendidas aí as de comando legal, para mencionar as categorias mais significativas de cada caso.

Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 28) elencam um roteiro básico que poderá nortear as intervenções do município sobre a cidade:

[...]

- explicitar as condições da cidade no momento inicial do planejamento, avaliando os pontos favoráveis e desfavoráveis para conduzir um processo de mudança da cidade. A direção desta mudança estará identificada com as promessas e/ou programa de governo eventualmente apresentados pelo Prefeito durante sua campanha e com resultado da consulta à população, cuja forma de conduzir seguirá orientação de cada administração;
- definir o papel requerido do Governo Municipal - aí entendido o Poder Executivo e o Legislativo - nesta trajetória da cidade que se tem para a cidade que se quer;
- definir possíveis parceiros para que se realize a trajetória desejada de transformação da cidade.

Além disso, caso o município disponha de um plano estratégico ou de um instrumento equivalente de planejamento, o trabalho acontecerá de modo mais fácil, visto que, provavelmente, se terá a disposição dados econômicos, sociais, culturais, entre outros. Destarte, caberá avaliar se as definições estratégicas prévias são esposadas pela administração, cujo mandato está em curso, bem como pela comunidade local, estabelecendo a oportunidade e o custo de uma mudança de orientação, no que se refere à questão financeira e política.

Dessa maneira, Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 30-31), ao tratarem da capacidade do governo municipal, esclarecem que o mesmo necessita

[...] conduzir um processo de mudança requer uma avaliação prévia, que contempla questões de diversas ordens. Dentre elas, destacam-se, além da condição financeira, o apoio político ao Prefeito, tanto em termos de Legislativo, como da população em geral. A estrutura administrativa e condição técnica dos servidores da Prefeitura são questões extremamente importantes, já que condizionarão, se não a mudança, ao menos o ritmo das transformações. Não há dúvida que uma situação de acentuada fragilidade nestas áreas poderá ser minorada pelo próprio processo de planejamento, que alocará recursos à capacitação de servidores e reestruturação administrativa. Restrições de ordem financeira, da mesma forma, podem ser amenizadas, após sua correta caracterização. Uma trajetória pregressa de fraca expansão de receitas próprias pode ser modificada pela implantação de um programa de modernização da administração tributária, por exemplo. Este programa, por sua vez, demandará determinação política para medidas de maior profundidade - instituição e efetiva cobrança dos tributos da competência municipal, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A discussão destes temas é matéria fundamental para a definição das estratégias que nortearão a ação dos dirigentes municipais.

Nesse contexto, a delimitação dos condicionantes orçamentários e financeiros a serem levados em consideração no processo de planejamento é fundamental. A avaliação dos mesmos é essencial para conduzir a disponibilização de recursos por órgão ou entidade, delimitando também os montantes alocados aos programas que integrarão o Plano Plurianual. Convém destacar que, nada impede que o próprio Plano contemple os instrumentos para minorar o efeito de restrições identificadas.

Assim, tem-se a base estratégica, a qual na visão de Cunha e Marques (2004, p. 12) compreende:

- a) análise da situação econômica e social do município: a análise da situação econômica e social atual serve de referência para a definição das possibilidades quanto ao alcance do cenário almejado, que é o cenário idealizado para o futuro do município. Definirá as ações a serem executadas para transformar a realidade social e econômica analisada. Potencialidades, oportunidades, vantagens, tendências e obstáculos serão estrategicamente avaliados e organizados com vistas ao alcance dos resultados pretendidos;
- b) diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidas pelo Prefeito: o Prefeito do município definirá as diretrizes e prioridades do seu governo a partir da estruturação do programa de governo divulgado na campanha eleitoral em objetivos e diretrizes. A orientação estratégica deve ser seletiva, não deve buscar solucionar todos os problemas do município, mas aqueles sobre os quais o governo tem capacidade de atuação para minimizá-los ou extingui-los;
- c) previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas: a consistência do Plano Plurianual reside na compatibilidade das metas estabelecidas com os recursos efetivamente disponibilizados para executá-las. Exige, assim, o conhecimento acurado dos custos das realizações a que se propõe. No caso dos municípios, as transferências de recursos do governo federal e/ou estadual são relevantes e devem ser consideradas na previsão, assim como convênios já estabelecidos ou que estejam em vias de serem celebrados;
- d) diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica do Prefeito: caberá aos administradores dos órgãos setoriais disponibilizar o atendimento das prioridades e metas estabelecidas pelo governo, ajustando-as aos recursos previstos para o setor, à capacidade execução, à sua visão de futuro e aos desafios em sua área de atuação. A definição de objetivos setoriais é vital para a configuração dos programas de acordo com as orientações estratégicas do Prefeito.

Nesse sentido, a elaboração da base estratégica, sob a responsabilidade da unidade coordenadora do plano precisa efetuar uma avaliação da situação atual, bem como das perspectivas para a ação municipal sobre a cidade. Também, necessita ter presente os problemas e as potencialidades do município; as possibilidades de cooperação com o setor privado; e as ações implantadas em planejamento territorial de forma integrada, em que o município atua junto ao estado-membro, à União, ou até mesmo junto a outros municípios, de modo a articular políticas de desenvolvimento local e nacional.

Além disso, deve-se efetuar um levantamento, por parte dos dirigentes municipais, das ações em andamento que dizem respeito à sua área de atuação e das demandas dos cidadãos por novas ações. Nesse entendimento, os dirigentes precisam explorar as possibilidades de compartilhamento de responsabilidade com os demais entes federados para a busca de soluções de problemas que lhes são comuns. Dessa forma, a participação popular, assume papel de grande relevância, e

deve acontecer em paralelo com a avaliação da situação atual, sendo conduzida, então, de acordo com a orientação política de cada prefeitura.

Logo, a estratégia que perpassa o Plano Plurianual pode ser facilmente percebida no processo integrado de planejamento e orçamento do setor público. Por fim, Rezende e Castor (2006) identificaram esse aspecto e relacionaram sua origem ao planejamento financeiro que, nas palavras dos autores, funcionam como um sistema fechado. Malgrado, existe ainda um movimento que vem crescendo no sentido de dotar as instituições públicas de um planejamento estratégico formal.

3.4.2 Elaboração de programas

Os programas são elementos da organização governamental e sua formulação precisa estar voltada para o atendimento de uma demanda social, para a busca da solução de um problema que se apresenta ou para o aproveitamento de uma oportunidade de investimento, que se encontre elencada no plano de governo e expressa nas orientações estratégicas do mesmo.

Nessa compreensão, o programa abrange um conjunto de ações destinadas a um objetivo comum e integra entidades executoras, bem como as pessoas motivadas para o alcance de tal objetivo. O referido objetivo deve estar claramente definido, com um público-alvo determinado e, se possível, com um indicador, definido para estimar os resultados alcançados por meio da execução do programa quando da sua implementação, além de uma fonte de recursos associada à sua execução.

Assim, para Garces e Silveira (2002) o programa consiste em um conjunto integrado de ações (concernentes a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para que se possa atingir um objetivo. Ou seja, tal objetivo será efetivamente concretizado por meio de impactos – sendo o resultado, a solução completa ou parcial de um problema ou o atendimento de uma demanda da sociedade – mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, permitindo, desse modo, a avaliação objetiva da atuação do governo.

Cunha e Marques (2004, p. 12) ao tratarem dos programas que estruturam o Plano Plurianual destacam que os mesmos abarcam:

- a) a definição dos problemas que se tem por objetivo solucionar, a cargo das unidades setoriais;
- b) orientação dos dirigentes dos órgãos/entidades, consoante orientação estratégica do Prefeito, e suas respectivas unidades responsáveis pelas propostas setoriais;
- c) conjunto de ações que deverão ser empreendidas para atingir os objetivos estabelecidos ao definir os programas setoriais dos órgãos/entidades que deverão ser adequados aos recursos disponíveis e à orientação estratégica dos dirigentes de órgãos/entidades;
- d) consolidação e validação dos programas finais que comporão o Plano Plurianual (a cargo do órgão de planejamento/orçamento).

Há que se mencionar ainda que além das ações desenvolvidas com recursos próprios, o Plano Plurianual do município pode prever ações não orçamentárias. Ou seja, aquelas que não necessitam recursos orçamentários oriundos do município. Nesse sentido, aqui se incluem as ações que envolvem a aplicação direta de recursos do estado-membro e da União, com impacto relevante sobre o território do município. Além disso, essa também é a situação das parcerias com o setor privado como, por exemplo, a construção de uma biblioteca pública. Tais ações necessitam estar claramente previstas no Plano Plurianual, impedindo assim de super dimensioná-las, o que causaria impedimentos à população no sentido de conhecer a real necessidade de prestação de serviços a partir do orçamento da prefeitura.

No que se refere aos programas setoriais, tal etapa é realizada a partir dos macro-objetivos estabelecidos na base estratégica, tendo como referências básicas o montante de recursos disponibilizados pelo município para cada instituição, bem como o levantamento das ações a serem efetivadas. Consequentemente, cada dirigente setorial estabelece a orientação estratégica de sua área de atuação que resulta em uma proposta final de programas para fins de avaliação e validação pelo órgão central de planejamento.

Desse modo, nessa etapa, certas ações e programas poderão ser extintos ou criados, valores poderão ser alterados, sempre de modo a compatibilizar as proposições com a orientação estratégica e com os recursos disponíveis. Nessa

fase, o órgão encarregado do orçamento e planejamento efetua a avaliação dos programas apresentados pelos órgãos setoriais, que nas palavras de Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 38), para fins de validação ou não dos mesmos, deverão considerar os seguintes critérios:

- enquadramento do Programa na Orientação Estratégica do Prefeito e nos macro-objetivos de governo;
- compatibilidade dos gastos previstos para os Programas setoriais com os recursos disponibilizados para cada órgão/entidade.

Na sequência, as ações dos programas setoriais validados serão consideradas com a finalidade de identificar a possibilidade de programas multissetoriais. Dessa forma, as ações de um determinado programa setorial poderão fazer parte de um programa multissetorial, se atendidas, segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2009, p. 38-39), uma das condições abaixo descritas:

- os Programas setoriais validados têm objetivos comuns: ou
- os Programas setoriais validados têm objetivos semelhantes, e por isto, podem gerar um terceiro Programa multissetorial com objetivo mais abrangente.

Nesse diapasão, os programas, entendidos como componentes essenciais do Plano Plurianual, distendem-se em ações, que se alocam em recursos – as dotações – dos orçamentos anuais. Contudo, é na Lei Orçamentária Anual que as ações (projetos ou atividades) irão ter os seus custos detalhados de forma mais transparente para que os cidadãos possam acompanhar e fiscalizar a aplicação dos mesmos. Dessa maneira, observa-se que o Plano Plurianual almeja promover, em cada órgão setorial, o desenvolvimento e o aprimoramento do planejamento estratégico, de forma a permitir o ajustamento dos resultados pretendidos aos recursos que se dispõe, bem como à efetiva capacidade de execução do gestor. Todavia, deve-se ter em mente que a atividade de planejamento ocorre de forma

contínua e sistemática, constituindo-se cada fase em norte para os próximos passos a serem dados.

Nessa linha de pensamento, Cruz (2006, p. 173) deixa evidente que os programas são desdobramentos das funções essenciais do governo, representando os meios e os instrumentos de ação e, geralmente, importam em produtos finais da ação do governo. Afirma também, o autor, que “a existência de um programa decorre da existência de um problema, oportunidade ou demanda que ele tem por objetivo solucionar ou atender”. Além disso, elucida que os programas necessitam exprimir o resultado almejado acerca do seu público-alvo, sem perder de vista o alinhamento estratégico com os macro-objetivos governamentais.

Portanto, a definição dos programas que comporão o Plano Plurianual se encerra com a concretização e validação dos programas finais que o integrarão, apresentada pela unidade central de planejamento ao Chefe do Poder Executivo municipal. É preciso, por fim, que os municípios adaptem a metodologia proposta à sua estrutura, ou seja, à existência de unidades setoriais, unidades centrais de planejamento, dentre outras.

3.5 O plano plurianual como modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão

O Estado brasileiro, conforme destacado no primeiro capítulo desta pesquisa, sofreu grandes mudanças no que se refere ao seu papel na sociedade, bem como no que diz respeito às suas formas de gestão. Tais mudanças importaram respostas às transformações profundas no ambiente mundial com a finalidade de garantir mais efetividade do Estado em relação às demandas sociais que se apresentavam.

Nesse contexto, diversos autores, dentre eles Castells (1998), Kliksberg (1994) e Dowbor (1994) enfatizam como importantes eixos de mudança que atingiram o mundo nas últimas três décadas, além de terem ocasionado significativos impactos no âmbito das instituições e da gestão pública os seguintes

fatores: o desenvolvimento tecnológico, em qualidade e ritmo desenfreados; a globalização, que acarreta uma interdependência entre setores e países; a democratização das sociedades, possibilitando espaço a novos atores e expandindo a demandas sociais; o aumento significativo das desigualdades, que expandem o compromisso do Estado; bem como, a crise econômico-fiscal ocorrida nas décadas de 70 e 80, que acabou por atingir a grande maioria dos países, pondo em crise o modelo de Estado que vigorava até então.

Assim, diante do quadro que emerge, inicialmente, no setor privado, há necessidade da mudança de paradigma no que concerne ao planejamento. O novo modelo que surge pauta-se pelo pensamento estratégico. Tal modelo integra a gestão estratégica, que foi a forma encontrada para se pensar e agir nas instituições de um mundo dominado pelas transformações e incertezas. Destarte, o Brasil procurando enquadrar-se nessa nova conjuntura, na Constituição Federal de 1988, dá início à revisão de suas formas cristalizadas de planejamento, preceituando então a obrigatoriedade da construção do Plano Plurianual, bem como a integração entre planejamento e orçamento.

A reforma brasileira, pautada em princípios que orientam para a busca de resultados, definiu uma nova função para os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Outrossim, é fundamental destacar uma diferença característica entre planejamento no setor privado e planejamento no setor público. Ou seja, a finalidade primordial de uma empresa é gerar lucro, enquanto que o objetivo estatal consiste no bem-estar social. Tal diferença tem consequência direta no planejamento governamental, uma vez que, segundo Oliveira (1989, p. 15), este pode ser definido como “[...] o processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir os objetivos da sociedade”.

Nessa compreensão, a Constituição Federal, instigou os gestores públicos, por meio dos instrumentos que elenca, a planejar com vistas a atingir as metas e objetivos propostos, bem como a utilizar de forma racional os recursos públicos. Desse modo, a Carta Magna inovou ao exigir a compatibilidade dos planos e orçamentos entre si. Além disso, as determinações constitucionais são entendidas como o ponto de origem para a modernização do planejamento governamental, em função do modo como foi estabelecida a integração entre orçamento e plano, através da criação das três peças orçamentárias já abordadas na presente pesquisa.

Destarte, Alves (2007, p. 21-23) enumera e explica, brevemente, as bases do modelo de planejamento, orçamento e gestão em que se pauta o Plano Plurianual:

I – Planejamento a longo prazo, de caráter indicativo, baseado no território.

O plano pretende difundir uma visão estratégica do desenvolvimento, para um horizonte de 20 anos, e um *portfolio* de oportunidades de investimentos públicos e privados, para um período de oito anos. O caráter indicativo tinha por finalidade a convergência de decisões públicas e privadas em direção ao desenvolvimento sustentável. A referência territorial proporcionou elementos para a integração de ações públicas e privadas, nas áreas de infraestrutura econômica, desenvolvimento social, meio ambiente e informação e conhecimento, de acordo com as demandas locais, contribuindo para a sustentabilidade do desenvolvimento.

II – Visão estratégica.

O plano deveria ser orientado por uma visão estratégica capaz de conferir foco às principais demandas, devendo estas serem atendidas no horizonte de vigência do Plano Plurianual. Devido à carência de recursos e o extenso rol de problemas e demandas de nossa sociedade, justificam-se a necessidade de foco e seletividade com o intuito de garantir o alcance de resultados.

III – Gestão estratégica.

A partir da seleção de um conjunto de ações consideradas indutoras do desenvolvimento (Programas Estratégicos), do controle diferenciado de fluxo de recursos da gestão de restrições e informações gerenciais tempestivas, a gestão estratégica visa assegurar o alcance de resultados.

IV – Integração entre plano, orçamento e gestão.

Para evitar a consolidação de uma gestão pública inercial – cujo fundamento era fazer mais da mesma coisa, ano após ano – pautada apenas nas preocupações fiscais e financeiras, e na manutenção de uma programação que não passasse dos estreitos limites do orçamento anual, por falta de parâmetros estratégicos de mudanças socioeconômicas mais profundas, foi necessário integrar o plano, o orçamento e a gestão.

[..]

V – Transparência.

A organização do plano por programas proporciona a transparência necessária para a melhoria na alocação de recursos e a oportunidade de melhor aferição dos impactos e resultados da execução destes na sociedade.

VI – Responsabilização e busca por resultados.

É a transformação da atuação integrada e coordenada de estruturas, recursos e pessoas motivadas a buscar resultados. Para exercer essa coordenação, estabeleceu-se a figura do gerente, responsável pelo alcance dos resultados pretendidos ao menor custo possível.

Nesse contexto, o prefeito, na qualidade de gestor municipal, apenas poderá efetivar qualquer ação governamental que implique em realização de despesa como, por exemplo, construir uma escola, se a mesma estiver assegurada no Plano Plurianual e no orçamento anual, inclusive nos seus créditos adicionais, de acordo

com o caso. Entretanto, a admissão de uma determinada ação por meio dos instrumentos orçamentários é antecedida de uma decisão política específica.

Dessa maneira, a deliberação de realizar uma ação, com certeza, resultou de uma seleção de uma alternativa dentre as muitas sugeridas pelos gestores de determinada área, no caso do município, os secretários municipais. Caso a ação eleita pelo prefeito tenha sido ratificada pelo legislativo, pode-se dizer que ela, juntamente com outras ações selecionadas e aprovadas pelos vereadores, expressa a política fiscal do governo municipal, quando materializada nas três peças orçamentárias. Nessa linha de entendimento, constata-se que a materialização da política fiscal por meio das leis orçamentárias representa, para o governo municipal, o auge do processo de planejamento. Dessa forma, segundo Cunha e Marques (2004, p. 16) devem haver três tipos de planejamento, a saber:

- a) de longo prazo, norteador da tomada de decisões que têm em vista a evolução e o futuro da entidade;
- b) de médio prazo, baseado no dimensionamento das metas e dos recursos para concretizá-las;
- c) de curto prazo, voltado para a execução das tarefas necessárias ao atendimento das metas.

Outrossim, o significado do planejamento público, de acordo com Ramos (1982, p. 74), está estabelecido de modo mais técnico ao se expressar que o mesmo recolhe e

[...] analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta este processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas. As metas traçadas pelo planejamento seriam então uma colocação qualitativa da vontade e das aspirações governamentais: um eixo, uma bússola, uma diretriz. Por seu turno, a alocação de recursos orçamentários em cada um desses objetivos passa a ser o instrumental que permite o cumprimento de objetivos de governo, a base de custo para torná-los realidade.

Conseqüentemente, planejar abarca a definição de objetivos e a escolha dos caminhos adequados para atingi-los. O planejamento, então, estabelece onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando deve ser feito, como deve ser feito, bem como em que seqüência as ações devem ser efetuadas. Assim, uma administração municipal sem planejamento é, metaforicamente, como um barco sem rumo, sem direção e sem destino. Ou seja, seria o mesmo que apenas “apagar incêndios”, isto é, as equipes do serviço público só se mobilizariam para enfrentar um problema num dado momento de emergência. Ocorre que, sem previsibilidade e um preparo não há como se realizar um serviço de qualidade e, desse modo, a população sofre as conseqüências da inoperância de uma gestão pública.

No entendimento de Andrade (2005), a prática do planejamento tem como finalidade retificar distorções administrativas, modificar as condições indesejáveis para a coletividade, extrair barreiras institucionais e garantir a viabilização dos objetivos e metas que se pretende atingir. Dessa forma, ponderando se tratar de uma das funções da administração pública, o planejamento é imprescindível ao administrador público responsável. Nesse sentido, planejar torna-se fundamental, uma vez que é entendido como ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo determinará os rumos para a gestão, refletindo diretamente na vida da população.

Assim, o planejamento estratégico municipal aborda as interfaces das instituições municipais com seu ambiente. Desse modo, a reflexão estratégica implica aos administradores e outros participantes do processo em pensarem o município a partir de suas funções internas. Além disso, durante essa reflexão, ao se optar por novos caminhos decide-se acerca dos meios ou estratégias coletivas para que as metas e objetivos sejam atingidos. Tais estratégias associam-se a novos objetivos ou ações específicas, bem como à novas formas de relacionamento e de conquista de harmonia no trabalho organizacional.

Nesse sentido, conforme Pfeiffer (2000) para que o planejamento estratégico possa ser instaurado no setor público é preciso que haja algumas condições favoráveis. Dessa maneira, além da evidente condição da vontade política para começar um processo de transformação nas instituições, é necessário e importante que o processo disponha de uma liderança competente, a qual seja composta por representantes de organizações públicas e privadas. Além disso, são necessários

recursos mínimos, sensibilidade social e um intenso e forte sentido comum. Assim, é possível afirmar que o grande objetivo do Plano Plurianual é a ação planejada, transparente e participativa do Poder Público, através de objetivos e metas definidos em ações, agrupadas em programas, com indicadores precisos da atuação governamental, consoantes o programa de governo e a disponibilidade de recursos orçamentários.

Por fim, com a aplicação do Plano Plurianual, espera-se aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação pública, por meio da definição e convergência de prioridades dos governos federal, estadual e municipal, de modo a promover a redução das desigualdades regionais, o equilíbrio no acesso aos serviços essenciais e a reversão da situação de exclusão e precariedade de populações residentes em territórios de risco social e estagnação econômica. Logo, pode-se conceber que a eficácia jurídica do princípio da eficiência encontra-se atrelado ao Plano Plurianual e sua avaliação do que já fora efetivamente concretizado.

CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou ao texto constitucional o princípio da eficiência, concedendo à sociedade uma importante base jurídica para o exercício da cobrança, da efetividade e da qualidade na prestação dos serviços pelo Poder Público. Dessa maneira, a função administrativa não se resume a ser desenvolvida somente com legalidade, nos termos estritos da lei, mas exige resultados positivos para o serviço público de forma que este seja satisfatório no que se refere ao atendimento das necessidades dos munícipes.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública municipal consistirá no resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, por meio do qual se buscará simultaneamente fortalecer a administração pública direta ou o seu núcleo estratégico, descentralizando a mesma através da implantação de novas formas de planejamento, orçamento e gestão.

Assim, pode-se constatar que a diferença fundamental entre a administração gerencial e a burocrática encontra-se na forma de controle, uma vez que, a primeira deixa de se basear nos processos para se fundamentar nos resultados e não na excessiva profissionalização da administração pública. Nesse contexto, o princípio da eficiência aplicado aos serviços públicos traz o progresso, o desenvolvimento da administração, já que os trabalhos efetuados com técnica e eficiência trazem, por fim, a economia dos produtos e de tempo, além de ainda diminuir a rotatividade dos servidores públicos, o que, de certa forma, também possibilita economia e qualidade.

Destarte, a organização e a estruturação da máquina estatal são de fundamental importância. Todavia, somente mudanças sistêmicas, pontuais e focadas em processos e procedimentos não são capazes de efetivar uma profunda alteração estrutural no sistema administrativo, nem mesmo a implantação de dados estatísticos e relações numéricas complexas. É primordial que as habilidades do município sejam exploradas e desenvolvidas. Para tanto, antes disso, é preciso realizar um processo de conscientização, uma vez que não basta o planejamento

ser eficiente em um planejamento teórico se o mesmo não for concretizado de forma efetiva. Nesse sentido, resta evidente que apenas uma mudança de pensamento, a introdução de uma nova filosofia, o tratamento adequado e a valorização, conseqüentemente, a transformação do servidor público, pode concretizar avanços significativos na administração pública municipal.

Nesse contexto, o Plano Plurianual passa a ser a expressão formal do caminho eleito pelo governo para buscar solucionar os problemas existentes. O Plano é a base do sistema de planejamento público, uma vez que indica os objetivos – estratégicos e dos programas –, as ações, os bens e serviços que serão alvos dos esforços do governo durante o seu período de vigência. Desse modo, a organização e a gestão das ações governamentais por meio de programas é uma consequência da reforma pela qual o Estado passou e vem passando, nos últimos tempos. Logo, amplia-se a capacidade de gestão dos entes federados, especialmente, do município, além de aprimorar a competência do setor público na estruturação e implementação de suas políticas públicas, tendo por base os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Diante disso, verifica-se a importância da vinculação do Poder Público municipal ao que foi traçado no planejamento, uma vez que sem a devida vinculação, não se teria a segurança para que novos investimentos fossem realizados no âmbito do município. Em síntese, a vinculação do Poder Público é fundamental, pois é, somente dessa forma, que existirá por parte dos administradores uma preocupação em concretizar os objetivos e as metas que se encontram previstas no planejamento, tendo em vista que o que se encontra contido no planejamento interfere não somente nas relações jurídicas havidas entre administrados e administração, mas também nas relações existentes com particulares.

Dessa maneira, em se encontrando vinculados ao planejamento por meio dos instrumentos legais expressos na Constituição Federal, os administradores devem agir conforme preceitua a lei. Caso contrário, poderão ser responsabilizados ou obrigados por medidas pertinentes a implementarem aquilo que já fora definido previamente.

Além disso, resta claro que a implementação do planejamento municipal, da forma como exposta, apenas será possível com a utilização dos instrumentos nele

contidos como é o caso do Plano Plurianual que elenca as metas a serem alcançadas num período de quatro anos, abrangendo todos os setores da administração pública; a Lei de Diretrizes Orçamentárias que permite a condução das finanças do município quando da elaboração do orçamento para o exercício financeiro anual; bem como a Lei Orçamentária Anual que, por sua vez, compatibiliza o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo as receitas e as despesas para o exercício financeiro de um ano.

Nessa compreensão, o município não mais poderá apresentar planos orçamentários feitos apenas para cumprir uma exigência legal. Ou seja, planos representam um compromisso assumido com a população. E, hoje, é de fato reconhecido que a atual conjuntura econômica exige maior eficiência e criatividade dos elementos envolvidos no processo de orçamento e planejamento municipal. Comumente, a realidade que há é a de que existe muito mais coisas a se fazer do que recursos disponíveis para tal, além da existência de problemas que demandam soluções imediatas. Desse modo, qualquer esforço de planejar ou racionalizar as ações da administração municipal, com o intuito de estabelecer o equilíbrio entre geração de receitas e despesas, torna a gestão mais eficaz e eficiente.

Desse modo, observa-se que o administrador público depende de receitas para assumir qualquer despesa pública. Assim, como há limites fixados, terão suas ampliações dependentes não apenas da vontade política. Verifica-se então, que foi construído uma “retaguarda” legal para que se possa ficar a salvo de gastos desnecessários e imprudentes por parte dos gestores. Outro aspecto a ser destacado é o de que não se pode consentir com a postura de certos administradores que afirmam encontrarem-se impossibilitados de efetuar determinadas ações em função da legislação. Ou seja, sabe-se que o que a lei busca não é atender os desejos do administrador, mas sim que ele tenha maior responsabilidade social no que se refere à gestão das finanças públicas.

Também, é mister salientar que as leis não funcionam como árvores, isto é, que vingam ou não vingam. Elas necessitam, pois, de quem as cumpram e de quem as faça cumprir. Logo, são princípios que precisam da intervenção das pessoas para que possam ganhar a importância que lhes é devida, ou seja, são normativos que necessitam se arraigar na cultura e nas práticas diárias da sociedade.

Outrossim, o desafio do gestor público consiste em buscar uma execução orçamentária mais eficiente, eficaz e efetiva. Para tanto, precisa utilizar-se de estratégias emergentes na organização. Dessa forma, a consistência de sua ação poderá gerar padrões que acabarão por influenciar na elaboração do orçamento anual seguinte e, desse modo, conquistar uma aproximação maior entre planejamento e execução.

Constata-se ainda que, os municípios, via de regra, deparam-se com muitas e diversas demandas e reivindicações por parte da população local e com poucos recursos para atendê-las. Nesse sentido, o planejamento público adquire uma nova dimensão tornando-se um grande aliado para a utilização eficiente e eficaz dos recursos que se tem a disposição. No entanto, há que se considerar ao planejar que este ato implica o conhecimento pleno dos problemas e potencialidades do município sob a perspectiva dos diferentes grupos populacionais, até mesmo, porque a visão das diferentes lideranças acerca do município pode não ser igual.

Observa-se, também, que os administradores públicos com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da integração das três peças orçamentárias passaram a respeitar as normas e os limites para administração das finanças públicas, prestando contas de quanto e de como gastam os recursos públicos, bem como estabelecendo normas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal. Além disso, entende-se que o Estado não pode gastar mais do que arrecada, havendo necessidade da existência de uma paridade entre receita e despesa, além dos recursos públicos necessitarem ser aplicados com maior responsabilidade, fundamentados em uma adequada formulação de políticas públicas e sociais.

Vale dizer que esta pesquisa entende a eficiência como uma dimensão da política pública de execução orçamentária. Destarte, é relevante mencionar que ao se implementar as políticas públicas se tenha rigor no seguimento do cronograma físico-financeiro adequado e, como sugere o Plano Plurianual, que se corrija a política sempre que se verificar a necessidade de tal correção. Outrossim, a elevação da capacidade de execução orçamentária, é um dos objetivos primordiais do Plano Plurianual quando se trata da dimensão da eficiência.

Ao findar esta pesquisa, pode-se afirmar que o Plano Plurianual é o principal e mais importante instrumento de planejamento, dotado de todas as características da democracia participativa na sua formulação e das dinâmicas privadas na sua

execução. Contudo, quando não entendido como um instrumento de eficiência, a resposta pode estar no planejamento inadequado da dimensão de algumas políticas, ou na negligência com a execução do orçamento, mas tais considerações necessitam de mais tempo e de outros instrumentos de pesquisa para serem validadas.

Portanto, acredita-se que toda e qualquer transformação necessita ocorrer de forma gradual e constante e, sugere-se qualquer tentativa, no sentido de, como, por exemplo, aproximar a administração pública a um modelo mais técnico e profissional. Por fim, enfatiza-se a existência da necessidade de uma ação de planejamento e controle que ultrapasse a abordagem de utilização eficiente dos recursos, reconhecendo a importância de conhecer em que medida os recursos aplicados em um determinado programa conquistaram os resultados esperados, bem como o acompanhamento da evolução histórica do desempenho de tais gastos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marineide dos Reis Coelho. **A Gestão do Planejamento Governamental: o modelo de gestão do PPA 2004-2007**. Brasília. Monografia apresentada à Universidade de Brasília, 2007.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 14, junho-agosto, 2002, Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 24 jun. 2011.

ANDRADE, Nilton de Moraes. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, Luiz Aberto David. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Curso de direito constitucional**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

ÁVILA, Ana Paula de Oliveira. **O princípio da impessoalidade da Administração Pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves Reflexões sobre a Jurisdição Administrativa: uma perspectiva de direito comparado. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar., 1998.

BARBOSA, Evanir Lenhardt. **Controle Interno da Administração Pública: instrumento de controle e de gerenciamento**. 2002. 72 f. Monografia (Especialização em Advocacia Municipal) – Faculdade de Direito, Universidade do Rio Grande do Sul, 2002.

BARZELAY, Michael & SHVETS, Evgenia. **Improvizando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação**. Revista de Administração Pública - RAP, Rio de Janeiro 39 (3), Maio/Junho, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 17. ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Ciência política**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2000

_____. **Ciência política**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSSOIS, Irene Léia; Magevski, Sandra Mara. Manual de elaboração do plano plurianual para municípios. **Oficina de capacitação para elaboração para os planos plurianuais municipais**. Espírito Santo: Esesp, 2009.

BRASIL. Cartilha (2004). **Plano Brasil de Todos**. Desenvolvimento, participação e inclusão. In: <<http://www.planobrasil.gov.br/arquivo.asp?cod=17>> Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 mai. 2011.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 29 fev. 2012.

_____. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa Brasil de 05 de outubro de 1988**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

_____. Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 mai. 2011.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. **Manual de elaboração do plano plurianual 2008/2011**. Governo do Estado do Mato Grosso. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Cuiabá, 2007.

_____. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2012.

_____. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em sede de Mandado de Segurança nº 5.590/95-DF**. Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. Brasília, DF, 10 de jun. de 1996. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>> Acesso em: 10 mai. 2011.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.661**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 28 de ago. de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3549-5**. Relatora: Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. Brasília, DF, 31 de out. de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 10 set. 2011.

BRAZ, Petrônio. **Direito municipal na constituição**. São Paulo: Livraria de Direito, 1994.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **BDA: Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n.11, p. 704, nov. 1998.

CAMARGO, Aspásia. O Novo Pacto Federativo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 45, vol. 118, n. 1. 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano diretor da reforma do Estado**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM> Acesso em: 12 ago. 2011.

CARNEIRO, Ruy De Jesus Marçal. **Cooperação das associações representativas no planejamento municipal**: preceito constitucional vinculante. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Curso de direito constitucional tributário**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

CASTELLS, Manuel. **Rumo ao Estado rede?** Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação. Exposição Apresentada no seminário: “Sociedade e Reforma do Estado”, organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998). São Paulo, 26 a 28 de março.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Bianor Scelza, OTERO, Roberto Bevilacqua. **Novos padrões gerenciais no setor público**: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados. Texto para Discussão n.º 16. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed., São Paulo: McGraw Hill, 1993.

CORRALO, Giovani. **As competências e a autonomia municipal na Federação Brasileira**. Passo Fundo: UPF, 2010.

CRUZ, Flávio. Et al. **Comentários à Lei n.º 4.320**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2006.

CUNHA, Ana Luísa Dias da; MARQUES, José Augusto Vasconcelos. **Planejamento governamental**. Cadernos Temáticos de Ciências Gerenciais – Textos para Reflexão. Sete Lagoas. Minas Gerais, n. 4. p. 9, jul. 2004

DALLARI, Adilson Abreu. **Administração pública no estado de direito**. Revista trimestral de Direito Público, nº 5/1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 9. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Direito administrativo**. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito administrativo**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, ano 45, v. 118, nº 1, jan/jul, (1994), p. 95-117.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 12. ed., Buenos Aires: Ciudad, 2009.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. The University of Alabama Press: Alabama, 1987.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

GABARDO, Émerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, out-dez, 2002, p. 53-77.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 1984.

_____. **Orçamento público**. 14 ed., São Paulo: Atlas, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. 1. ed. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1978.

JÚNIOR, Gabriel Dezen. **Curso completo de direito constitucional**. 2. ed., v. I. Brasília-DF: Editora Vestcon, 2003.

KLIKSBERG, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. **Revista do Serviço Público**, ano 45, v. 118, nº 1, jan/jul, p. 119-142.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 7. ed., São Paulo: Método, 2004.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MALTA, Christovão Piragibe Tostes. **Dicionário jurídico**. 6. ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Direito administrativo moderno**. 9. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo**. 23. ed., São Paulo; Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: emenda constitucional nº 19/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Eficiência e a Lei 9.784/99. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v. 7. n. 3, p. 49-51, out./dez. 2000.

MUNIZ, C. C. B. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira**. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 6, p. 85-100, 2007.

NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Saraiva. São Paulo, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

OLIVEIRA, André Machado de. **O planejamento orçamentário e a gestão**. In: Congresso da Escola de Negócios do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos52005/360.pdf>>. Acesso em: 13 de abr. 2012.

OLIVEIRA, Dauraci de Sena. **Planejamento municipal**. Rio de Janeiro: IBRAM, 1989.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n.1, jan./mar. 1998.

PESSINI JÚNIOR, Ângelo Roberto. **A estimativa do impacto orçamentário-financeiro das ações governamentais na lei de responsabilidade fiscal**. Legis Summa. Ribeirão Preto, 2007.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Brasília: ENAP, 2000.

POMPERMAYER, Márcia. **Do direito à participação cidadã e à associação como pressupostos democráticos do planejamento municipal à luz do texto constitucional de 1988.** Dissertação de Mestrado apresentada à Instituição Toledo de Ensino de Bauru, 2002.

RAMOS, Naimar M. **Planejamento e Política Financeira de Governo.** Ministério da Fazenda. ENAP – Escola de Administração Fazendária. Centro de Pesquisa. Brasília: DF, 1982.

REIS, Regina Beatriz dos. **Instrumentos de planejamento aspectos jurídicos.** BEAP – Boletim Técnico de Administração Pública, Belo Horizonte, n. 404, p. 567, out. 2001.

REZENDE, Denis A., CASTOR, Belmiro J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** 2ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, Jorge Renato Brown. **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil.** In: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Out. 2003. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047310.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais.** 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 24. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Luís Carlos da. **Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA).** Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STEIN, R. H. **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil**: implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 2. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 1990.

TAVARNARO, G. H. J. **Princípios do processo administrativo**. Disponível em: <<http://kplus.cosmo.com.br/matéria/>>. Acesso em: 24 out. 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

VAINER Ari, ALBUQUERQUE Josélia, GARSON, Sol. **Manual de Elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 1. ed., Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/BNDES/Caixa Econômica Federal. 2005.

_____. **Manual de Elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2ª Ed, Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/BNDES/Caixa Econômica Federal. 2009.