

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS – FEPESSE

ANTONINA MACHADO IVO ROSA

**OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE NA
REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS COM AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E
OBTENÇÃO DE SERVIÇOS**

Florianópolis, março/2003

ANTONINA MACHADO IVO ROSA

**OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE NA
REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS COM AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E
OBTENÇÃO DE SERVIÇOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação
submetido ao Departamento de Ciências Contábeis da
Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos da
Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos
requisitos para a obtenção do grau de Especialista em
Auditoria Pública.

Professor orientador: Marcos Laffim, Doutor

Florianópolis, março/2003

A diferença entre cultura e sabedoria está na forma de transmiti-las e de recebê-las. A cultura adentra pelos ouvidos e pelos olhos, e pode ter ou não duração, já a sabedoria adentra pelo coração, eternizando-se.

Autor desconhecido

Dedico este trabalho a todas pessoas, estranhas ou íntimas, que em determinado momento transmitiram-me sabedoria.

AGRADECIMENTOS

Pela paciência e pelas horas furtadas do convívio, a meu marido, Henrique José Rosa, e a meus filhos, Filipe Ivo Rosa e Vanessa Ivo Rosa, pessoas que amo.

Pelo incentivo e pelo auxílio nesta caminhada para especializar-me em Auditoria Pública, à Auditora Contábil do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, hoje exercendo as funções de Assessora de Planejamento, Maria Madalena Steinbach.

Pela colaboração, ao companheiro de trabalho, Assessor Técnico da Diretoria de Material e Patrimônio, Nilton Ozório Filho, que revisou o conteúdo desta pesquisa.

Pelas discussões calorosas referentes ao tema, ao Coordenador da Auditoria Interna, Ivan Bertoldi, ao Chefe de Divisão de Compras, Amauri Elci Manoel, e em especial ao Diretor-Geral Administrativo, Sérgio Galliza, todos dedicados a melhorar a performance da administração do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que levaram-me à reflexão acompanhada de mudanças na conduta profissional.

A todos os meus amigos e aos colegas de trabalho com quem convívio, pela paciência e compreensão.

SUMÁRIO

RESUMO	09
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
1.1 OBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS.....	10
1.1.1 DISTINÇÃO ENTRE NORMAS E REGRAS	11
1.1.2 NORMAS NORTEADORAS DAS DESPESAS PÚBLICAS.....	12
1.1.3 PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	13
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
1.3 JUSTIFICATIVA	13
1.4 METODOLOGIA.....	14
1.4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	15
1.4.2 POPULAÇÃO	15
1.4.3 INSTRUMENTOS	15
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	16
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
2.1 FINANÇAS PÚBLICAS.....	17
2.1.1 CONJUNTURA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	17
2.1.2 A LÓGICA DA FINANÇA PÚBLICA	18
2.2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	20
2.2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	20
2.2.2 RECEITA PÚBLICA	22
2.2.3 DESPESA PÚBLICA	23
2.2.3.1 A IMPORTÂNCIA DA DESPESA PÚBLICA	23
2.2.3.2 OS PRINCÍPIOS QUE REGEM AS DESPESAS PÚBLICAS	24
2.2.3.2.1 PRINCÍPIO ECONÔMICO	25
2.2.3.2.2 PRINCÍPIO POLÍTICO	25
2.2.3.2.3 PRINCÍPIO JURÍDICO	25
2.2.3.2.4 PRINCÍPIO DA UTILIDADE.....	26
2.2.3.3 REPERCURSÃO DA DESPESA PÚBLICA NA ECONOMIA	26
2.2.3.4 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA	27
2.2.3.4.1 DA LEGALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO	28
2.2.3.4.2 DO ENTENDIMENTO TÉORICO DA CLASSIFICAÇÃO	29
2.2.3.4.3 DOS CONCEITOS CONTÁBEIS DA CLASSIFICAÇÃO	30
2.2.3.4.3.1 CONCEITO DE DESPESA CORRENTE	30
2.2.3.4.3.2 CONCEITO DE DESPESA DE CAPITAL	31
2.2.3.5 FASES DA DESPESA PÚBLICA	33
2.2.3.5.1 EMPENHO.....	33
2.2.3.5.1.1 ATO AUTORIZATIVO – EMPENHO	34
2.2.3.5.1.2 ANTERIORIDADE – FATOS	35
2.2.3.5.1.3 COMPROMETIMENTO ORÇAMENTÁRIO – NOTA DE EMPENHO	35
2.2.3.5.2 LIQUIDAÇÃO	36

2.2.3.5.3 PAGAMENTO	37
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	39
3.1 CONJUNTURA DOS PRINCÍPIOS NA ATIVIDADE DE REALIZAR DISPÊNDIO FINANCEIRO	39
3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA DESPESA PÚBLICA.....	41
3.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA “LEGALIDADE”E “LEGITIMIDADE”..	42
3.3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	42
3.3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	43
3.3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE	44
3.3.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	45
3.4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA “ECONOMICIDADE”	46
3.4.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	46
3.4.1.1 CONCEITOS DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA	46
3.4.1.2 CONCEITO DE EFICIÊNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	48
3.4.1.3 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	48
3.4.1.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA COM AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E OBTENÇÃO DE SERVIÇOS.....	51
3.4.2 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE	53
3.4.2.1 PREVISIBILIDADE	54
3.4.2.2 RELEVÂNCIA DE OUTROS VALORES	54
3.4.2.3 FORMALIDADE JURÍDICA	55
3.4.2.4 CONCEITO DO PRINCÍPIO “ECONOMICIDADE”.....	56
4. PROPOSTA DE MÉTODO DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE, DESCRIÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA	58
4.1 REALIDADE ATUAL DO CONTROLE DAS ATIVIDADES DO PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA	58
4.2 DESCRIÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA	59
4.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS PONTOS CRÍTICOS OBSERVADOS.....	61
4.4 FISCALIZAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NA REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA.....	62
4.4.1 OBSERVÂNCIA DA EFICIÊNCIA	62
4.4.1.1 DIRECIONAMENTO DA DESPESA	63
4.4.1.2 IMPARCIALIDADE NA ESCOLHA	64
4.4.1.3 NEUTRALIDADE QUANTO AOS FATOS	64
4.4.1.4 TRANSPARÊNCIA DA RELAÇÃO	65

4.4.1.5 GESTÃO PARTICIPATIVA COM OS ENVOLVIDOS	66
4.4.1.6 DESBUROCRATIZAÇÃO DO PROCESSO	66
4.4.1.7 BUSCA DA QUALIDADE NA PRODUÇÃO	67
4.4.2 OBSERVÂNCIA DA EFICÁCIA DOS RESULTADOS	68
4.4.2.1 QUANTIFICAÇÃO DOS CUSTOS	69
4.4.2.2 QUANTIFICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS	70
4.4.3 OBSERVÂNCIA DA ECONOMICIDADE	71
4.4.3.1 PREVISIBILIDADE	71
4.4.3.2 RELEVÂNCIA DE OUTROS VALORES	72
4.4.3.3 FORMALIDADE JURÍDICA	73
4.5 CONJUNÇÃO: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E ECONOMICIDADE	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
6. BIBLIOGRAFIA	79

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como foco o desenvolvimento de um método de observância da aplicação do princípio constitucional da economicidade na realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços de terceiros. Vinculado ao artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, está ligado diretamente ao cumprimento de outro princípio, o da eficiência, que tomou forma pela Emenda Constitucional nº 19. A pesquisa foi desenvolvida com o propósito de apresentar um método que permita observar a constância do princípio pelos próprios Servidores Públicos responsáveis pelas atividades que levam à realização de despesas, pelos Agentes Públicos responsáveis pelo ato autorizativo de realização de despesas e pelos servidores responsáveis pela fiscalização das atividades públicas, sejam internos ou externos, verificando a eficiência e a eficácia nos gastos dos recursos públicos. Isto porque, diante das novas normas e regras definidas pela Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a Administração Pública em geral, representada por seus Agentes, tem como função básica a busca da eficácia dos resultados transparentes nos planos de governo. É neste momento que o princípio da economicidade transmite sua essência, porque permite o redimensionamento da aplicação dos recursos públicos para áreas com maior escassez. Esta pesquisa permitiu encontrar um método, aparentemente adequado, para observar se os responsáveis pelos gastos públicos, seja na execução das tarefas ou pela competência delegada, norteiam suas atividades em consonância com princípio da economicidade.

Palavras-chave: Eficiência e eficácia, Economicidade – Observância, Método, Fiscalização.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A escolha do tema deve-se a duas constatações efetuadas no convívio como servidora da Administração Pública direta do Estado de Santa Catarina: falta de fiscalização das tarefas executadas diariamente pelos próprios executores somada ao desinteresse pelo aprendizado sobre finanças públicas, seja por parte dos Servidores Públicos que executam seus afazeres de forma mecânica, não sugerindo novas alternativas, seja pelos Agentes Públicos que não dão a devida importância à finalidade das finanças públicas, que é proporcionar à sociedade melhoria dos serviços públicos.

Isto porque não há a transmissão do conhecimento e utilização de métodos para gerenciar a Administração Pública a partir de uma visão empresarial. O pensamento predominante é de que não há lucratividade, sendo, por isso, desnecessário mensurar desempenho e o custo/benefício das atividades.

A mensuração do desempenho e do custo/benefício passou, depois da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a ser uma obrigação, fazendo com que a Administração Pública, necessariamente, defina modelo de gestão a ser seguido, possibilitando, com isto, mensurar os resultados dos serviços prestados à sociedade.

4.2 OBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS

As atividades efetuadas pela Administração Pública, pelas premissas que lhes são naturais, norteiam-se por princípios, e os métodos que levam à realização das tarefas baseiam-se no cumprimento de normas e regras.

Os métodos utilizados para efetuar dispêndio financeiro são gerenciados por determinado seguimento da Administração Pública, que tem por regra a obrigatoriedade de cumprir os princípios constitucionais que cercam a matéria. São limitados pelos direitos e poderes na gestão de negócios, tendo como vetor único a satisfação do interesse público.

Os direitos regem-se pelas normas; os poderes, pelas regras. Quando a gestão de negócios é efetuada pela Administração Pública, há submissão à vontade da sociedade. Esta é demonstrada pelas normas jurídicas que norteiam o caminho do dispêndio financeiro e por um segmento retilíneo de gerenciar as coisas alheias.

Qualquer caminho a ser seguido inicia-se na observância de alguns princípios. Na aquisição de materiais e na obtenção de serviços, para consumo ou para investimentos, efetuadas pela Administração Pública, os métodos utilizados, necessariamente, iniciam-se a partir dos princípios constitucionais e legais que lhes são inerentes.

Para que não se limitem apenas a realizar suas tarefas de forma mecânica, os Agentes e Servidores Públicos necessitam de conhecimento sobre a área em que atuam e de aperfeiçoamento para dirimir equívocos.

1.1.1 Distinção entre normas e regras

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, os atos da Administração Pública são marcados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E os métodos de trabalho para a realização de despesas com obras, serviços e compras são regidos, ainda, pelo princípio da igualdade, de forma que todos aqueles que estão no mercado e desejam oferecer seus produtos àquela instituição que os procura tenham os mesmos direitos, garantindo-se a competitividade.

Esses princípios são as normas. Fugir deles é desrespeitar a conduta da ação na utilização dos recursos públicos em prol da própria sociedade que, além de oferecer os produtos, pois é ela que cria as condições para produzir o desejado pela Administração Pública, auxilia na composição dos recursos.

Para gastar recursos públicos, ainda que norteados pelos princípios constitucionais, seguem-se regras legais, processuais e principalmente aquelas que proporcionarão menor custo com maior benefício para a sociedade.

As regras legais não são difíceis de serem observadas, quando não envolvem interpretações textuais: basta seguir o caminho predefinido de ações. Mas quando envolvem o

poder discricionário, há a necessidade de entender o que as regras dizem. Neste momento, aparece a tomada de decisão do Agente Público na definição do caminho a ser seguido, o qual, se não orientado adequadamente, poderá levar a Administração Pública ao desregramento, desviando-a do padrão.

As regras legais e processuais são predefinidas pela Administração Pública. Seguindo-as, atende-se a legalidade e legitimidade das ações dos Agentes Públicos responsáveis pelo dispêndio dos recursos públicos.

Já as regras que possibilitam a utilização dos recursos públicos com menor custo e maior benefício para a sociedade são difíceis de serem mensuradas, porque são regidas pela interpretação. Assim, se há necessidade de interpretação, os Agentes e Servidores Públicos, além do conhecimento teórico sobre finanças públicas, devem receber aperfeiçoamento para atuar no mercado, conhecendo os métodos e modelos de gestão aplicados aos recursos privados.

1.1.2 Normas norteadoras das despesas públicas

Os princípios constitucionais que regem os atos da Administração Pública na realização de despesas carecem de divulgação. Para que isto seja alcançado, são necessárias ações governamentais que tornem as normas e regras que cercam as Finanças Públicas conhecidas e observadas, transmitindo a importância macroeconômica do Estado.

As realizações de despesas para manutenção e para o oferecimento de serviços públicos, independente da finalidade, são regidas pelos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, pois são sobre esses que a sociedade exigiu a fiscalização, nos termos do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Para cumprir os princípios, a Administração Pública deve, da legalidade, seguir as regras definidas nas leis e observar o cumprimento de normas definidas nas próprias leis e no artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, para alcançar o objeto desejado; da legitimidade, observar a procedência da necessidade e a comprovação do interesse público pelo objeto desejado; e, da economicidade, aplicar modelos de gestão que possibilitem a eficiência dos serviços prestados à sociedade e a mensuração dos resultados obtidos, de forma que seja possível o redimensionamento de metas preestabelecidas.

1.1.3 Princípio da economicidade

O tema, *princípio constitucional da economicidade*, deriva diretamente de outro princípio: o da eficiência, acrescido ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Para cumpri-lo, a Administração Pública deve estabelecer métodos para atingir a eficiência e, por excelência, a eficácia.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Apresentar proposta de procedimentos para observância do princípio constitucional da economicidade na realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

1.2.2 Objetivos específicos

1.2.2.1 Identificar teorias e conceitos de procedimentos na realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

1.2.2.2 Apresentar proposta de um método para a aplicação do princípio constitucional da economicidade nas atividades de realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

1.4 JUSTIFICATIVA

É cediço que o profissional que opta pela carreira de servir ao público, seja por meio de instituições ligadas à União, Estados ou Municípios, tem como caminho a seguir o

cumprimento de princípios constitucionais, que é, sem sombra de dúvidas, a principal razão da sua conduta como Agente ou Servidor Público. Muito mais ainda, aqueles que são responsáveis pela realização de despesas, que utilizam os recursos oriundos da sociedade, da qual também fazem parte. Infelizmente, boa parte desconhece esses princípios. Assustador é o despreparo dos que irão utilizá-los.

Há muito tempo se observa a necessidade de estudos nessa área, que possibilitem o exercício prático do cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade.

Este ensaio será imprescindível para diminuir a malversação e o descaso com os bens públicos, sejam de custeio ou de investimento; pois, a partir do momento que se utilizam métodos e modelos de gestão norteados pelos princípios que regem a Administração Pública, o controle da economia estatal repercutirá em todos os segmentos da sociedade e, com maior ênfase, nos respectivos ramos em que há instituições responsáveis por ações políticas e sociais.

A pesquisa levará à baila métodos que possibilitarão à Administração Pública efetuar seus atos com eficiência e, por consequência, atingir a eficácia dos resultados voltados ao cumprimento do princípio constitucional da economicidade.

Atualmente a Administração Pública vivencia mudanças nos modos de gerenciar as coisas públicas, principalmente os recursos em espécie. Tais mudanças foram provocadas pela introdução, via Emenda Constitucional nº 19, do princípio da eficiência, que resgatou o princípio da economicidade inserido no artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Atividades financeiras são regidas por normas e regras contábeis, independente do caráter público ou privado da instituição que as realizam. Mas, na Administração Pública, devem ser observados ainda os princípios da eficiência e da economicidade, com ênfase na eficácia dos resultados daquilo que foi planejado para a sociedade. Assim, há a necessidade não só de conhecer os seus conceitos, mas de entender sua essência, de forma que, ao aplicar os métodos para obter o menor custo, esteja assegurado à sociedade o melhor benefício.

Para conhecer a essência, é necessária a interpretação do conteúdo da ação da Administração Pública. Atualmente, em face do grande volume de trabalho e das novas exigências formuladas pela sociedade, fatalmente os Agentes e Servidores Públicos buscam novos modelos de administrar, quebrando paradigmas. Este ensaio justifica-se pela queda de modelos preexistentes, pelo melhoramento de outros e pela introdução de novos.

1.5 METODOLOGIA

1.4.1 Delineamento da pesquisa

Neste trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica associada à documental, por meio da exploração bibliográfica e de artigos científicos sobre finanças públicas e princípios constitucionais que delinham os dispêndios de recursos públicos, aliada à investigação de procedimentos que geram os atos administrativos para a realização das despesas.

Como “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, [...] os livros constituem as fontes bibliográficas por excelência. Em função de sua forma de utilização, podem ser classificados como de leitura corrente ou de referência.” (GIL,1996, p.48:49). É por meio dessas referências bibliográficas que se obtém as informações requeridas para o desenvolvimento e a compreensão do estudo desejado.

A pesquisa documental, que é semelhante à bibliográfica, tem algumas diferenças no planejamento, principalmente no objetivo, voltado à obtenção de dados em resposta a determinado problema, e no material, que é encontrado por intermédio de pesquisas em arquivos, relatórios, imprensa etc. Contudo, torna-se necessária a análise dos dados, haja vista que os documentos não recebem tratamento analítico como os livros.

1.4.2 População

Agentes Públicos que respondem pelos atos de dispêndios financeiros junto aos órgãos fiscalizadores e, em especial, Servidores Públicos responsáveis diretamente pela aplicação dos métodos que gerarão as despesas públicas e aqueles que, pela função pública exercida, fiscalizam para que não haja atos de improbidade.

1.4.3 Instrumentos

Utilizar-se-á pesquisa documental e observação comportamental dos Servidores Públicos responsáveis pela geração de atos administrativos que levam ao dispêndio financeiro

de recursos públicos sob a responsabilidade de Agentes Públicos lotados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho foi organizado em quatro capítulos. A forma adotada visa dar estruturação adequada a permitir a compreensão do tema e dos resultados obtidos com o estudo realizado e, principalmente, do caso observado, que possibilitou radiografar modelos e métodos que a Administração Pública vivencia nos atuais tempos em que a gestão de negócios está sendo incorporada à cultura de Agentes e Servidores Públicos.

O capítulo I destina-se à demonstração da temática e da justificativa, para trazer à baila a importância da observância dos princípios constitucionais, com maior ênfase para o da economicidade, que é aquele em que a Administração Pública se baseia para colocar em prática os métodos que levam à economia, liberando, assim, recursos para utilização em outras áreas ou para o desenvolvimento de projetos ainda não desenvolvidos por falta de recursos.

O capítulo II trata do embasamento teórico da matéria, que auxiliará os Agentes e Servidores Públicos ligados diretamente às atividades que envolvem procedimentos de realização de despesas públicas, bem como aqueles que, pela posição de responsabilidade, executam atividades relacionadas com fiscalização.

O capítulo III dedica-se a demonstrar a fundamentação teórica dos princípios que cercam a atividade exercida pela Administração Pública, aos quais os Agentes e Servidores Públicos estão sujeitos quando da realização de despesas.

No capítulo IV, faz-se a descrição dos métodos de observância dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e da eficácia dos resultados na utilização dos recursos públicos. Antes, porém, descreveu-se, analisou-se e interpretou-se a realidade investigada, relativamente aos procedimentos administrativos efetuados pelos Servidores e Agentes Públicos vinculados às atividades de realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços para suprir as necessidades do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Nas considerações finais, procurou-se motivar outros e novos pesquisadores para o aprofundamento do tema, objetivando, com isto, a apresentação de modelos e métodos que reduzam em tempo real a caminhada da realização de despesas públicas, não apenas com economicidade, mas eficiência e eficácia.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 FINANÇAS PÚBLICAS

O setor público expandiu-se muito nos últimos 50 anos, crescendo consideravelmente a necessidade de recursos para manter as atividades que lhe são inerentes.

De acordo com Rezendes (2001, p.15), no Brasil, as despesas totais desse setor, no período entre 1948 e 1994, elevaram-se de 17% para 30% do PIB. A arrecadação tributária mais o déficit do governo elevaram-se de 16%, em 1953, para níveis superiores a 30% nos anos de 1990. Contudo, a simples análise dos percentuais e das relações entre despesas, tributos e Produto Interno Bruto não são suficientes para conhecer sua dimensão.

A dimensão e a importância das finanças públicas estão relacionadas com as funções do Estado na economia e com as preferências da coletividade por determinados serviços, pelos quais a iniciativa privada não tem interesse. Neste caso, as finanças públicas têm a função de promover o ajustamento na alocação de recursos.

Rezendes (2001, p.19) define o ajustamento na alocação de recursos pelo Estado como sendo “requeridos sempre que não fossem encontradas condições que assegurassem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia [...]”. O que significa que as finanças públicas são essenciais na relação entre Estado e Sociedade, porque possibilitam o atendimento das necessidades indizíveis mercadologicamente, que podem ser consumidas por todos a qualquer momento, como é o caso dos serviços de segurança e de justiça, em que o Estado se vê na obrigação de oferecer o produto final, independente do custo.

2.1.1 Conjuntura das finanças públicas

De acordo com Barros (1990, p.33), a palavra *finança*

vem do latim *finis*, que significa fim, termo. Em direito, a palavra “fins” marca o fim das operações jurídicas, a saber: o pagamento. Destarte a palavra “fins” deu nascimento a toda uma série de expressões referentes aos pagamentos de somas em dinheiro.

A etimologia da palavra leva-nos a compreender *finança* como a situação econômica de uma instituição, empresa, indivíduo ou governo. Está relacionada diretamente com a situação dos recursos disponíveis e com as operações de gastos.

A palavra pública indica coletividade, ou seja, aquilo que é comum a todos. Assim, reunidos os sentidos das duas palavras, tem-se que *finança pública* é, conforme define Motta e Fernandes (2001, p.30),

o conjunto de atividades realizadas pela Administração Pública, direta ou indireta, dos três poderes, de todas as unidades federadas e da União, com o objetivo de definir as riquezas do Estado, arrecadar receitas estabelecendo a aplicação e realização das despesas, bem como gerir o patrimônio.

Como conjunto de atividades, a *finança pública* é, para Harada (2000, p. 41 e 42),

ciência especulativa, não normativa. Tem por objeto o estudo da atividade financeira do Estado sob o ponto de vista teórico. É uma ciência informativa, pertencente ao ramo da Ciência Política, destinada a auxiliar o agente político na tomada de decisões sobre as questões mais variadas, abarcando inclusive o campo legislativo.

Na visão de Baleeiro (2000, p.8), a *finança pública* é

a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.

Aranha (1979, p.16) vislumbra a *finança pública* como aquela que “[...] enquadra-se no campo das ciências políticas, da arte de governar; é a ciência que cuida de estudar os princípios que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público.”

Das lições, conclui-se que o conceito de *finança pública* se enquadra na ciência que estuda os fenômenos financeiros do Estado, enquanto as funções institucionais dos órgãos proporcionam à sociedade aquilo que é desejado. Precisa render-se ao limite expectativo da receita que lhe é destinada pelo orçamento, atendendo as necessidades de acordo com normas e regras que circulam as despesas.

2.1.2 A lógica da *finança pública*

Observa-se que há diferença entre finança pública e privada, conforme se percebe nos ensinamentos de Gomes (2000, p. 40), quando diz que

[...] nas finanças privadas, o comando está sempre vinculado ao binômio receita-despesas; nas finanças públicas é o inverso, isto é, o comando é o da despesa, porque esta representa a gama de dispêndio utilizada pelo Estado para o atendimento das necessidades públicas, ou seja, para a realização dos seus próprios fins. Por isso, a despesa é que determina a receita que será necessária ao cumprimento de suas metas.

E ainda que

[...] ambos os casos, há um comportamento de simetria entre despesa e receita, sobretudo nos períodos de escassez, em que o Estado restringe suas despesas para amoldá-las às suas receitas, diminuindo assim, ou melhor dizendo, selecionando as prioridades de suas realizações, enquanto nas épocas de abundância, incrementa políticas de desenvolvimento mais agressivas.

Na finança privada, a lógica é o bem-estar individual da empresa; a visão é produzir os serviços e produtos de acordo com a necessidade de mercado e dentro de uma expectativa de retorno. A receita sobressai à despesa; o objetivo é a lucratividade.

Na finança pública, a lógica é o bem-estar da sociedade, visando a atender às necessidades públicas. Assim, a despesa sobressai à receita, porque tem-se como objeto a necessidade e, automaticamente, torna-se inevitável a aplicação de métodos para realizar o desejado pela sociedade.

Gomes (2000, p.41) diz que os campos de atuação da finança pública e da privada são distintos, porque na primeira “[...] preside a racionalidade em direção ao bem-estar, na Segunda os interesses de valorização, de especulação.”

A racionalidade do Estado prende-se ao dever de delinear o caminho do bem-estar da coletividade, por meio do estabelecimento de metas que conduzam os dispêndios financeiros de forma a atender as mínimas necessidades da sociedade.

Isto porque

sendo a coletividade uma comunidade de pessoas, certamente mais perene que a existência individual, os governos devem, para ela, buscar a previsão do futuro, elegendo suas prioridades segundo a utilidade, porém fixando uniformemente aquelas realizações indispensáveis ao bem-estar do povo, diferentemente do comportamento do indivíduo, que não dispende da riqueza necessária, simplesmente elimina aquela utilidade desejada. (GOMES: 2000, p.41).

Baseado no contexto, observa-se que o Estado, utilizando-se de analogia, é uma empresa que obrigatoriamente tem que se manter no mercado e vender um único produto, o bem-estar do povo, recebendo em troca os impostos, tributos e taxas. Isto demonstra a relação de troca entre a sociedade e o Estado.

Para vender o produto desejado pela sociedade, há a necessidade de planejamento aliado às condições de o bem ser produzido pelo Estado, que, para isso, utiliza-se das finanças pertencentes à própria sociedade. Isto constitui uma grande empresa.

A finança pública caracteriza-se pelo modelo de gestão. Mas os Administradores Públicos devem priorizar o desempenho e os resultados a serem obtidos com a utilização do produto vendido à sociedade, porque existe um resultado que se caracteriza como lucro, a satisfação da sociedade, e como prejuízo, a necessidade apresentada pela própria sociedade, que, em razão do desinteresse da iniciativa privada no investimento, deve ser atendida pelo Estado.

1. ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

2. Caracterização da atividade financeira do Estado

A atividade do Estado como instituição é voltada à busca do bem comum da sociedade, quando esta não consegue se conduzir em atividades que têm como prática de valores que, por sua natureza, não são possíveis de serem atingidos de forma individual.

A sociedade sem comando não consegue conduzir um modelo que permita o desenvolvimento das potencialidades humanas. Isto significa que, em determinadas atividades, a sociedade não possui governabilidade e precisa de uma instituição para realizá-las. Neste momento, aparece a figura do Estado, o qual, pelo poder que lhe é peculiar, realiza as atividades que representam o interesse público.

Para realizar as diversas atividades de interesse da sociedade e satisfazer as necessidades públicas, o Estado precisa obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável para atingir os objetivos a que se propôs.

Para atender a essas necessidades, o Estado, norteado restritamente pelo princípio da legalidade, despense os recursos obtidos junto à sociedade. Esta atividade é denominada de

financeira, pois além de lançar mão de mecanismos para obter, gerir e criar os recursos, também os utiliza para satisfazer as necessidades apresentadas pela sociedade.

Ao realizar a atividade financeira, o Estado pratica atos de “[...] obter, despender, gerir e criar, que correspondem à Receita Pública, Despesas Públicas, Orçamento e Crédito Público, respectivamente”, segundo informa Barros (1990, p. 28).

Não muito distante deste conceito está Bastos (1991, p. 436), que define a atividade financeira do Estado como “o conjunto de atividades que têm por objeto o dinheiro. Essa atividade abrange, pois, o estudo da receita, da despesa, do orçamento e do crédito público.”

Contudo, a atividade financeira do Estado se distingue da realizada pelo particular, por uma característica específica: a obrigatoriedade; pois, conforme define Barros (1990, p. 29), “o Estado não pode subsistir sem o Orçamento Público, exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, [...], enquanto que o particular não está sujeito, em nível constitucional a este processo orçamentário.”

Assim, “o que distingue a Atividade Financeira do Estado e a do particular é a exigibilidade constitucional do orçamento.”

Isto significa que, no exercício da atividade financeira, o Estado somente opera dentro de normas e regras fundadas em princípios; já o particular, segue os ditames do mercado econômico. O Estado somente faz aquilo que é permitido pela lei e o particular segue o que o mercado econômico determina. Apesar de seguir regras, o particular toma suas decisões com base nas necessidades individuais, aquilo que o mercado quer baseado no contexto econômico do momento.

A atividade financeira do Estado só não é diferente da particular quando aquele atua no mercado, mas obrigatoriamente segue princípios, normas e regras incluídas nos estudos do Direito Financeiro, expressados na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei nº 4.320/64, como regra geral, na Lei nº 8.666/93, na Lei Complementar nº 101/2000, que normatizam a gestão das finanças públicas. Isto significa que as decisões não são dirigidas às necessidades individuais da instituição, mas para a sociedade, não se podendo desviarem do caminho que lhes foi traçado.

De acordo com Borges (1998, p. 62), a atividade financeira do Estado é: “uma subespécie da atividade administrativa, desenvolve-se: a) dentro do território do Estado (atividade financeira interna), b) fora do âmbito espacial de validade das normas jurídicas estatais (atividade financeira externa) [...]”; assim, a territorialidade estatal está vinculada às leis que dão origem aos capitais, às rendas e às pessoas físicas e jurídicas que estão instaladas no domicílio do Estado. Isto significa que a eficácia das atividades financeiras interna e externa se manifestam por operações de receita, de despesa, orçamentação, créditos e empréstimos públicos internos.

Nesse contexto, a atividade financeira do Estado se desenvolve em três campos:

1.º a receita (obtenção dos recursos patrimoniais; 2.º a gestão (que é a própria administração desses recursos e a conservação do patrimônio público); e 3.º a despesa (aplicação dos recursos aos fins a que se propõe: suprimento das necessidades estatais; realização de certos objetivos políticos). (GOMES: 2000, p. 49).

Analisando os conceitos e comungando com o entendimento de Gomes (2000, p. 48 e 49), verifica-se que o Estado, além de contextualizar as atividades políticas, sociais, econômicas e administrativas para a sociedade, exerce obrigatoriamente a atividade financeira, que se utiliza da riqueza, oriunda da coletividade, para atender as necessidades da sociedade.

3. Receita Pública

Logicamente que sem receita não se tem despesa e, automaticamente, não há como gerenciá-la. Assim, observa-se que a receita pública tem tanta importância quanto as despesas públicas.

As receitas públicas estão vinculadas à cooperação de todos os indivíduos de uma sociedade que, por meio de determinados compromissos obrigatórios, definidos por princípios constitucionais, repassam recursos, suficientes ou não, ao Estado, para que este atenda os anseios da coletividade.

Na visão de Gomes (2000, p. 149), receita pública tem sentido amplo e é “[...] qualquer recurso que durante um dado período financeiro, ingresse nos cofres públicos, independentemente da consideração de origem ou finalidade, mediante o qual sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo.”

Para Slomski (2001, p. 21), receita pública é “todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos que derivem direitos em favor da entidade pública [...]”.

Balleiro (2000, p. 126) define a receita pública como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.”

Para Harada (2000, p. 55), receita pública é “o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades.”

Analisando os conceitos, conclui-se que as receitas públicas são constituídas de arrecadações; portanto, presumem-se estimativas, as quais, conforme Baleeiro (2000, p.125), são buscadas pelos governantes por meio da extorsão sobre outros povos ou recebendo doações, recolhendo rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado, exigindo tributos ou penalidades, tomando empréstimos e, por último, fabricando dinheiro.

A receita pública, no orçamento, existe apenas como estimativa de arrecadação, de diferentes tipos, a saber: tributos, impostos, taxas, contribuição de melhoria, outras espécie de contribuições e empréstimos compulsórios.

Para sair da fase de estimativa e chegar aos recursos propriamente ditos, o Estado brasileiro criou mecanismos, estabelecidos pela Lei nº 4.320/64. Alguns autores denominam de estágios da Receita Pública; destarte, são eles: a previsão, a arrecadação e o recolhimento.

Estudos técnicos efetuados com antecedência estimam as quantidades de recursos necessários para realizar aquilo que foi planejado. Após, estuda-se a possibilidade de concretização, presumindo aquilo que concretamente será possível, baseado em um passado de arrecadação.

Em seguida, inicia-se a fase de arrecadar, quando se planeja a forma de se conseguir o desejado. É nesta fase que o Estado traça o perfil daqueles que darão suporte aos recursos, quais serão os meios de buscá-los e como prever-se, antecipadamente, a não-vinda da arrecadação planejada.

Por último, está o recolhimento. É nessa fase que o previsto, com base nos meios já definidos, chega aos cofres públicos.

Assim, as receitas públicas são tão necessárias ao desenvolvimento do Estado quanto as despesas públicas. Sem elas, não há possibilidade de atender os anseios da sociedade pelos serviços públicos.

4. Despesa Pública

2.2.3.1 A importância da despesa pública

Observa-se que a linha mestra das finanças públicas é a despesa. Ela representa o dispêndio que o Estado efetua para atender as necessidades públicas. Isto significa dizer que o que determinará os gastos para atender as necessidades sociais é o grau de importância das

atividades contextualizadas pela coletividade. Isto está ligado ao fato de que a despesa representa, conforme define Gomes (2000, p. 57), “o exato cumprimento dos fins do Estado – atender às necessidades públicas, que são infinitas, embora seja dispensáveis a racionalidade, porque os recursos são finitos.”

No entanto, faz-se necessário compreender os diversos conceitos de despesa pública. Baleeiro (2000, p. 81) a define como “[...] conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos [...]”, ou, ainda: “[...] aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.”

Barros (apud DEOBOTO, ob. cit. p. 23, citado por Veiga Filho) compartilha o mesmo ponto de vista ao dizer que despesa é

[...] o gasto da riqueza pública autorizada pelo poder competente, com o fim de acorrer a uma necessidade pública. Explicitamente: gasto, isto é, dispêndio da riqueza pública, quase sempre em dinheiro que provém da arrecadação dos tributos ou do domínio privado do Estado, para acorrer a uma necessidade pública com o pessoal, como o material, com subvenções, prêmios e socorros, com o serviço a dívida pública, etc. (1990, p. 257).

Morselli (apud EMIGYO: 1995, p. 22 e 23) compartilha do mesmo entendimento científico, quando define despesa pública como sendo

a inversão ou distribuição da riqueza que as entidades públicas realizam, objetivando a produção dos serviços reclamados para satisfação das necessidades públicas e para fazer face a outras exigências da vida pública, as quais não são chamadas propriamente serviços.

Não longe deste conceito está Pagliarini, que a define como

o conjunto dos dispêndios do Estado, relacionados no orçamento de forma global; no particular, é a aplicação do dinheiro público feito para pagamento, devidamente autorizado, dos prestadores de serviços públicos, ou na aquisição de coisas necessárias a fins públicos. (1993, p. 61).

Dos conceitos, sobressai a noção de supremacia da despesa sobre a receita como um instrumento de ação governamental, porque o Estado, pela obrigatoriedade de produzir o bem-estar comum do povo, tem que eleger prioridades em função das necessidades e traçar ação para produzi-las e, após, estudar e buscar os recursos financeiros que permitam a entrega e a manutenção do produto acabado, enquanto a sociedade considerá-las importantes.

2.2.3.2 Os princípios que regem a despesa pública

Os autores pesquisados apontam quatro princípios que constituem a despesa pública: o econômico, o político, o jurídico e o da utilidade.

2.2.3.2.1 Princípio econômico

Conforme define Gomes, o dispêndio é executado de duas formas:

[...] em dinheiro, o mais comum nos dias presentes obtido, em grande parte, da riqueza privada do cidadão,
[...] em natureza, por meio de várias formas, como a transferência dos pagamentos aos usuários (custas e emolumentos); a gratuidade, advinda do anacrônico sistema das “corvéias”, mediante requisição de serviços e bens, como ainda hoje acontece com o serviço eleitoral e o de jurado; quando troca serviços por certas vantagens materiais – direito de habitar próprios públicos, utilizar viaturas, concessão de franquias postais e telefônicas, isenções de tributos ou ainda quando concede honorarias e títulos honoríficos (relevantes serviços). (2000, p. 60).

Contextualizando, o princípio econômico ligado ao dispêndio efetuado pela Administração Pública é caracterizado pelos gastos efetuados acrescidos ao benefício consumido pelos usuários.

2.2.3.2.2 Princípio político

O princípio político está ligado à tomada de decisão do Agente Público ou Autoridade Administrativa, quando elegem as prioridades e demonstram o caráter coletivo do dispêndio financeiro na realização da ação.

O aspecto político consiste em “determinar quais as necessidades de um grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público [...] constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política.” (BALEEIRO: 2000, p. 80). Assim, se as circunstâncias mudam e as necessidades se alteram, a Administração Pública deve estar tecnicamente preparada para efetuar mudanças orçamentárias que possibilitem atender as novas necessidades ou o novo grupo social.

2.2.3.2.3 Princípio jurídico

O princípio jurídico determina a orçamentação obrigatória, ou seja, a Administração Pública somente pode gastar se tiver em orçamento legalmente constituído e com receita previsível. É a despesa pública vista tecnicamente, caracterizada pela obtenção da eficiência comungada à conveniência social.

E, em conformidade com o que define Slomski, a legalidade da despesa pública é

fundamental, pois na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal (após a aprovação da Lei Orçamentária). Enquanto na administração privada é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a Lei Orçamentária autoriza. (2001, p. 25).

Isto significa que, se não houver racionalidade na realização da despesa, atendendo o interesse público e dentro do que havia sido programado, a Administração Pública estará desrespeitando o princípio constitucional da legalidade.

2.2.3.2.4 Princípio da utilidade

O princípio da utilidade se evidencia no reconhecimento das necessidades públicas apresentadas pela sociedade; as quais, se não receberem o pronto atendimento, causarão prejuízos econômicos e sociais incalculáveis para a própria administração.

O princípio da utilidade é a contrapartida da Administração Pública para a arrecadação de tributos. Possibilita, desta forma, a manutenção dos inúmeros serviços que só ela pode realizar, quer seja pela falta de interesse do particular, quer seja pela simples inviabilidade de realização em face da ausência de lucratividade.

A observância do princípio da utilidade nos gastos públicos se dá para “[...] atender o maior número de pessoas, as naturais aspirações da sociedade, evitando, destarte, a efetivação de uma despesa improdutiva ou que atenda a um pequeno número de componentes de uma coletividade.” (BARROS: 1990, p. 266).

1. Repercussão da despesa pública na economia

Desde os mais remotos tempos, os dispêndios financeiros, por meio de realização de despesas pelas Administrações Públicas do mundo inteiro, movem a economia local, regional e muitas vezes ultrapassam as fronteiras.

Melhorando o nível político, moral e cultural da sociedade, a Administração Pública, quando da realização de despesas, eleva a capacidade aquisitiva da população e da produção econômica, aquecendo o consumo. Isto, conforme entendimento de Gomes (2000, p.65), influi no crescimento econômico de um país, diminui o desnível cultural das pessoas e provoca a elevação da renda per capita.

Contudo,

o governo deve adotar meios para que a despesa pública não ultrapasse o valor corrente da produção nacional sob pena de estimular o processo inflacionário, mas sim coordenar a economia para que haja o nivelamento da despesa pública ao resultado da produção, promovendo o seu incentivo, mas sem comprometer a renda nacional. (GOMES: 2000, p. 65).

Baseado no contexto, observa-se que as realizações de despesas públicas não podem atrapalhar o desenvolvimento político-social da sociedade e, tampouco, comprometer os investimentos que atendam as necessidades essenciais da população, mesmo que contempladas no plano de governo com destino ao desenvolvimento econômico. Isto porque o objetivo primordial é o investimento naquilo que outros, alheios ou não ao processo, não têm interesse.

2. Classificação da despesa pública

Os autores de forma geral classificam a despesa pública em doutrinária e legal. A doutrinária é decorrente da respeitabilidade aos princípios, já relatados neste estudo (seção 2.2.3.2), atrelados à observância da forma, duração, importância, extensão, competência, conteúdo, destino, aspectos e efeitos da despesa no contexto da instituição que tem sob a sua responsabilidade a colocação dos serviços públicos a cargo da sociedade.

Sobre a classificação doutrinária não haverá aprofundamento teórico, pelo entendimento de que não influencia o contexto deste estudo, principalmente porque na prática diária dos executores de procedimentos que levam aos dispêndios financeiros pela realização de despesa, esta insere-se no contexto e transparece automaticamente no dia-a-dia da Administração Pública.

A classificação definida como legal envolve normas e regras. Normas indicam o conjunto de princípios definidos constitucionalmente, dos quais a Administração Pública não pode afastar-se, pois provocaria ilegalidade, ilegitimidade ou, simultaneamente, os dois. Regras, porque cabe à Administração Pública seguir um caminho que não coloque em risco a

integridade de Agentes Públicos que têm como competência autorizar a realização das despesas.

2.2.3.4.1 Da legalidade da classificação

Essa visão legalista resulta da interpretação doutrinária do Direito que justifica os princípios constitucionais, que serão abordados no capítulo III deste estudo. A maioria dos estudiosos do Direito Financeiro Público define a classificação legal como a funcional-programática da despesa, que é regulamentada por normas nacionais, em especial a Lei nº 4.320/64, com ênfase na gestão definida na Lei Complementar nº 101/2000.

De acordo com Piscitelli, Timbo e Rosa (1999, p. 86 a 89), os critérios para a classificação são dois: a institucionalização e a funcionalidade programática, respeitando a respectiva natureza da despesa, definida na Lei nº 4.320/64.

Os autores definem como classificação institucional a identificação do órgão, a unidade orçamentária a que está vinculada aquela respectiva despesa e a sistemática contábil. São indicados por códigos, compostos de cinco algarismos, sendo que os dois primeiros caracteres correspondem à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária correspondente ao tipo de despesa, se correntes ou de capital.

Já a classificação funcional-programática, como conjunto de funções, programas, subprogramas, projetos ou atividades e subprojetos e subatividades, tem como objetivo a identificação dos instrumentos de ações orgânicas, as ligações aos planos de longo, médio e curto prazo e a finalidade da despesa.

Kohama já as classifica em dois grupos: despesas ordinária e extraordinária, que pelo aspecto do Direito Financeiro, é classificação legal.

Para o autor, despesa

ordinária é aquela que cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente, em outras palavras, é a que integra o orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público [...] e [...] extraordinária é paga à margem da lei orçamentária e, portanto, independe de autorização legislativa, pois se constitui em saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros. (KOHAMA: 1989, p. 99).

Baleeiro (2000, p. 99 e 100) também classifica as despesas públicas em ordinária e extraordinária. Contempla-as, contudo, pelo critério da prioridade e pelo caráter esporádico da excepcionalidade, respectivamente.

Em síntese, a maioria dos autores pesquisados definem a classificação legal da despesa como econômica, com maior compreensão para o aspecto econômico nas palavras de Baleeiro (2000, p. 102), que define as despesas em

de produção, que representam o custo das coisas e serviços, que o Estado fornece aos indivíduos, mediante contraprestação destes [...]; reais, que transferem coisas e serviços do setor privado para o setor público; de repartição, correspondentes às de transferência, porque apenas redistribuem rendimentos dentro da própria economia privada sem deslocá-los para o setor público ou de utilização direta pelo Estado. (grifo nosso).

Para compreender a classificação econômica definida pela Lei nº 4.320/64, tem-se que entender o que são despesas correntes e de capital. Dos autores pesquisados, somente Gomes (2000, p. 71 e 72) as conceitua como

[...] correntes: são aquelas consideradas efetivas, ordinárias, rotineiras, repetida a cada ano – verdadeiras despesas operacionais, tidas como economicamente improdutivas. [...] capital: são aquelas que produzem acréscimo ou mutação patrimonial – tidas como economicamente produtivas.

Conclui-se que a classificação legal é a forma como se interpretam as diversas expressões conceituais, pois todas levam aos métodos de contabilização das despesas públicas.

2.2.3.4.2 Do entendimento teórico da classificação

A classificação legal das despesas públicas como categoria econômica, nos termos do artigo 12 da Lei nº 4.320/64, é a identificação no orçamento público na contabilização financeira. Não segue o atributo econômico da própria despesa a ser realizada e, muito menos, visa a soluções pragmáticas dentro dos princípios da economia.

Para Reis e Teixeira Machado (2001, p. 40), nos comentários sobre a Lei nº 4.320/64, ao classificar as despesas em correntes e de capital, o legislador as delineou como títulos gerais de despesas, mas a tendência é para a solidificação em uma única classificação. Isto porque as despesas correntes são inversões financeiras que, na maioria das vezes, transformam-se em investimentos e, por conseqüência, mudam apenas de estruturação

contábil. Apesar de não acrescer ao Produto Interno Bruto, transformam-se em capital, gerado pelos resultados dos serviços à sociedade.

Quando os Servidores Públicos realizam atividades que levarão ao dispêndio financeiro, os conceitos de classificação de despesas correntes ou de capital devem florir, pois, sob o ângulo da contabilidade, haverá uma variação no patrimônio e essas separações, por categorias, são necessárias para compreender o objetivo da realização da despesa.

2.2.3.4.3 Dos conceitos contábeis da classificação

Classificar adequadamente a despesa é arte de interpretar a ação planejada pelo Estado, devendo o Servidor Público conhecer os conceitos que cercam a classificação econômica da despesa.

2.2.3.4.3.1 Conceito de despesa corrente

De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p. 145), as despesas correntes

também chamada de efetivas, ou despesas propriamente ditas, correspondem a fatos modificativos (diminutivos) na Contabilidade Empresarial, com diminuição de ativo sem concomitante diminuição do passivo ou aumento de ativo, ou com aumento de passivo sem concomitante aumento de ativo u diminuição de passivo.

Kohama (1989, p. 100) define as despesas correntes como os “gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos [...]” e Barros (1990, p. 262) como

Os gastos de manutenção dos serviços do Estado: assim como pessoal civil, pessoal militar, serviços de terceiros, material de consumo, além de outras despesas correntes: irrigações, processamento de dados, recrutamento militar, formação e treinamento na área nuclear, e tantas outras, mantendo-se a noção de gastos, embora com algum retorno, mas, sem produzir riquezas; o mesmo fenômeno se dá com o pagamento de juros e encargos da dívida.

São conceitos genéricos sobre despesas correntes. Mas, de acordo com o artigo 12 da Lei nº 4.320/64, há a necessidade de classificá-las em de custeio e de transferências. Assim, da pesquisa obteve-se conceitos generalizados.

Kohama (1989, p.102) conceitua despesa de custeio em “dotações para manutenção de serviços anteriores criados, inclusive as destinadas atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”

e as de transferências como “dotações para despesas às quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender a manutenção de outras entidades de direito público ou privado.”

Gomes (2000, p. 73) define custeio como “manutenção dos serviços do Estado (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, obras de conservação e de adaptação de bens imóveis e encargos diversos)” e transferência “para atendimento ou manutenção de outras entidades de direito público ou privado, isto é, são as que criam rendimentos para as pessoas, sem qualquer prestação destas.”

A classificação das despesas correntes é contábil e serve para identificar o volume previsto de gastos para o órgão se manter em funcionamento no ano seguinte. Isto porque, para realizar a atividade fim, há a necessidade de prever os gastos de manutenção pelo período mínimo de um ano.

2.2.3.4.3.2 Conceito de despesa de capital

De acordo com Barros (1990, p. 262), despesas de capital são

decorrentes do Orçamento Plurianual de Investimentos, implica em reconhecê-las como os gastos que objetivam o enriquecimento, o engrandecimento do Patrimônio do Estado, onde, nestes gastos o Estado objetiva um retorno patrimonial para a sociedade que ela representa, onde proliferam as atividades do Estado objetivando seu aumento.

Piscitelli, Timbó e Rosa (2000, p.145 e 146) já a definem como

Também chamadas de por mutação patrimonial, correspondem a fatos permutativos. Ressalta-se, quanto às transferências, que estão associadas às correspondentes receitas.[...] As Transferência de Capital são destinadas a investimentos ou inversões financeira a serem efetuados pelos beneficiários.

Para Kohama (1989, p. 100), despesas de capital é

gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva através de mutação patrimonial.

A Lei nº 4.320/64 divide a despesa de capital em três subgrupos: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Para entender o conteúdo da matéria é necessário compreender os conceitos expressos pelos contabilistas.

Gomes (2000, p. 72 e 73) define como investimento

as dotações destinadas ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanentes e na constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro, mas sim de natureza industrial agrícola. Enfim, nelas não há reprodução, mas deve resultar em um bem de capital novo.

Para o mesmo autor, inversões financeiras são aquelas que decorrem

das dotações para constituição de um bem de capital já utilizado ou em utilização, com aquisição de móveis e imóveis ou de títulos de terceiros, participação na constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas com objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias (empréstimos e depósitos compulsórios) ou de seguros. Produzem renda.

E as transferências de capital como sendo aquelas

oriundas de dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, funcionando como auxílios ou contribuições, conforme derivem de lei orçamentária ou lei especial anterior. Também o são as despesas para amortização da dívida pública contraída.

Kohama (1989, p. 103) define investimento como

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

As inversões financeiras como dotações destinadas à

aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas quando a operação não importe em aumento de capital; e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Transferência de capital como as dotações para

investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, segundo derivem diretamente da Lei Orçamentária ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

São consideradas desembolso que resultam em mutação, retornando ao patrimônio do Estado transformadas. Os autores pesquisados interpretam como transformação do patrimônio em espécie, em instalações e equipamentos que permitirão a prestação de serviços públicos.

Esses conceitos auxiliaram na previsão, na orçamentação e na reserva de recursos. A previsão é a necessidade da Administração Pública para o exercício seguinte; a orçamentação,

exigência legal, é o enquadramento nas categorias e subcategorias econômicas, e a reserva de recursos é um procedimento que assegura a disponibilidade orçamentária para realizar uma despesa.

2.2.3.5 Fases da despesa pública

Toda ação, para concretizar-se, passa por alguns estágios. A Administração Pública tem que cumprir fases ou estágios definidos por normas e regras, compreendendo modificações, até que possa considerá-la um ato.

Cada fase ou estágio é concluído após várias ações administrativas efetuadas por Servidores Públicos incumbidos de realizá-las, seja por delegação de competência, seja por atribuições das funções públicas inerentes ao cargo.

A despesa pública, obrigatoriamente, cumpre três estágios para chegar ao ato administrativo final de dispêndio financeiro. Definidos na Lei nº 4.320/64 como empenho, liquidação e pagamento, são atos sucessivos; partindo da necessidade do órgão público em atender o interesse da coletividade, o qual é responsável pelas ações definidas no plano governo.

2.2.3.5.1 *Empenho*

A maioria dos autores define empenhamento nos termos da própria norma, artigo 58 da Lei nº 4.320/64, como sendo “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

Contabilistas e juristas têm, no entanto, entendimentos diferenciados.

Os primeiros entendem empenho como um documento, denominado Nota de Empenho, que contém informações contábeis, orçamentárias e do fornecedor, conforme define a área financeira.

Ato emanado em documento hábil pelo Agente Público com competência delegada, assim é o empenho no entendimento da área jurídica.

Compartilhando o entendimento da área jurídica, o documento “Nota de Empenho”, definido no artigo 61 da lei retro mencionada, é a concretização final da ação de empenhamento. Pois, somente após vários procedimentos, constituídos por atos

administrativos necessários para a realização de despesas – incluindo o ato emanado do Agente Público competente - é que se pode reservar uma parcela do orçamento, destinando-a para uma pessoa física ou jurídica, conforme o caso.

2.2.3.5.1.1 Ato autorizativo – empenho

Dos entendimentos, observa-se que o empenho nasce depois de demonstrada a necessidade de concretizar uma ação governamental, surgida do reclame da coletividade ou para atender o planejado, necessária à prestação do serviço público. Resulta de uma seqüência de atos e permite outros, incluindo a elaboração da Nota de Empenho, que denotará, resumidamente, todas as ações efetuadas anteriormente.

Evidencia-se, das leituras efetuadas, uma linha de produção, pois a palavra empenhada do Agente Público competente se concretiza após várias etapas: *da análise da solicitação, passando pelas especificações do objeto desejado, pela justificativa da necessidade, pela observância dos princípios constitucionais, legais e processuais*, reguladas pelos Direitos Administrativo e Público, incluindo, na última etapa, a emissão do documento Nota de Empenho.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2001, p. 135 e 139) definem o empenho como

uma das fases mais importante por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento [...] não cria obrigação e, sim, ratifica a garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços.

Para esses autores, o empenho é

instrumento de que se serve a Administração a fim de controlar a execução do orçamento [...] e constitui instrumento de programação [...], garantia para os fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros, contratantes em geral, além de pressupor anterioridade.

Pelas escritas dos autores, o empenho é um ato administrativo autorizativo, dado pelo Agente Público investido de competência (ordenador de despesa) para dispor de recursos públicos que possibilitem a realização da ação governamental, assegurado pelo cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade.

Para assegurar o cumprimento dos referidos princípios, os Servidores Públicos procedem de acordo com as normas: nas despesas com aquisição de materiais e obtenção de serviços seguem a Lei nº 8.666/93, e respectivas alterações, combinada com a Lei

Complementar nº 101/2000, e, com relações a salários e encargos sociais, as leis específicas da área, e, em outras, como transferências, as regras definidas pela Lei nº 4.320/64.

2.2.3.5.1.2 Anterioridade – fatos

Anterioridade significa que os fatos não podem anteceder ao ato autorizativo que permite a realização das demais ações que levarão ao dispêndio financeiro, ou seja, o empenho. Nos casos de despesas que resultam em aquisição de materiais e obtenção de serviços significa que a Administração Pública não pode receber o material ou iniciar a prestação de serviço antes que sejam autorizados. Porque o ato autorizativo pode ser revogado, por interesse público, ou anulado, pelo não cumprimento de princípios constitucionais ou normas.

A Lei nº 4.320/64 estabelece, no artigo 60, a regra da anterioridade, para não surpreender o ordenador, edificar a reserva orçamentária e garantir os direitos da contrapartida da despesa.

Pelas pesquisas, conclui-se que a anterioridade está restrita ao ato autorizativo concretizado pela homologação dos procedimentos de respeito aos princípios definidos no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, somente após a emissão da Nota de Empenho é que estará legitimada a ação ordenada, porque não há como dar continuidade aos demais estágios da despesa, liquidação e pagamento, sem esse documento.

2.2.3.5.1.3 Comprometimento orçamentário – nota de empenho

A elaboração da Nota de Empenho, que é um documento padronizado contendo dados contábeis e orçamentários, possibilitará o registro da negociação, a identificação do projeto ou da atividade ligada àquela despesa, garantindo a retirada de fatia do orçamento e a identidade do possuidor do direito ao dispêndio financeiro.

De acordo com J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2001, p. 140), Nota de Empenho é

[...] simplesmente um mecanismo utilizado pelo Poder Público para informar sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre o Estado e terceiros, ou ainda para cumprimento de obrigações de pagamentos oriundos de mandamentos constitucionais e de leis ordinárias.

Isto porque a própria Lei nº 4.320/64, no artigo 61, determina que “para cada empenho, será extraído um documento denominado nota de empenho, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”

A sua importância está na concretização do compromisso já firmado, pelo ato autorizativo, com o orçamento disponível. É um documento do qual não se presume a nulidade e somente a revogação, por intermédio de outro, denominado de Nota de Estorno, poderá restituir a parcela reservada ao orçamento.

2.2.3.5.2 Liquidação

Os autores definem a liquidação em termos idênticos aos expressos no artigo 63 da Lei nº 4.320/64, quais sejam, a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

De acordo com J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2001, p. 144), “a liquidação é, pois, a verificação do implemento de condição [...] de verificar o direito do credor ao pagamento.”

A área financeira interpreta a liquidação como conferência ao cumprimento do princípio da legitimidade, ou seja, a verificação da documentação fiscal adequada e dos dados que confirmam as informações prestadas.

Já a área jurídica interpreta-a pela ótica dos direitos e obrigações dos envolvidos no ajuste firmado. O ato de liquidar exige, necessariamente, a análise dos direitos que aquele ajuste ensejou à Administração Pública, para que seja possível o cumprimento da obrigação, o ato de pagamento, que é o estágio seguinte da realização de um dispêndio financeiro.

A liquidação tem três fases: primeira, a verificação dos direitos da Administração Pública; segunda, a confirmação do direito ao crédito, ou seja, a obrigação de pagar, e terceira, a contabilização dos fatos.

Inicia-se com a verificação da origem e do objeto que levou ao dever de transferir recursos públicos para terceiros. A origem é a procedência, a causa que originou aquele compromisso. O objeto é a concretização da necessidade, ou seja, a confirmação de que o objeto que gerou a despesa atendeu à finalidade para qual foi autorizado. Nesta fase, há o cumprimento do princípio legitimidade, pela verificação de direitos e obrigações de ambos os acordados.

A fase intermediária, denominada de apuração, consiste no ato de checar o valor real que a fase anterior gerou, que levará à retirada da parcela já reservada no orçamento. Nesse momento, apura-se o valor a ser pago, analisando-se se o acordo foi cumprido, o que poderá mudar o valor originalmente ajustado. É nessa fase que se observam as inadimplências contratuais e, se for o caso, aplica-se a multa e corrige-se monetariamente o valor inicial firmado. É a fase da observância do princípio da legitimidade, pela confirmação de direitos da Administração Pública.

Na fase final, ocorre o que se pode denominar de concretização contábil, ou seja, efetuam-se os procedimentos de escrituração contábil nos sistemas orçamentário e financeiro. Significa confirmar o recebimento do objeto adquirido e finalizar com as providências necessárias ao ato de pagamento.

De acordo com Kohama (2001, p.168), a concretização da despesa ocorre na fase da “liquidação e não com o pagamento, [...] porque termina, a contabilização do Sistema Orçamentário, demonstrando que a despesa foi considerada realizada e, concomitantemente, inicia-se a contabilização do Sistema Financeiro.”

2.2.3.5.3 Pagamento

A maioria dos autores pesquisados definem o pagamento de acordo com o artigo 64 da Lei nº 4.320/64, ou seja, “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.” Acrescentando, em seu parágrafo único, que esta ordem, obrigatoriamente, somente poderá ser exarada em documento processado pelos serviços de contabilidade.

De acordo com J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2001, p. 146), a ordem de pagamento é “exatamente a última fase do estágio da despesa, de que trata a lei. Ela deverá ser exarada no processo da despesa pela pessoa legalmente investida na autoridade de ordenar pagamentos.”

Isto significa que a importância apurada na liquidação de despesa pode ser transferida, por meio do processamento mais adequado, àquele que tem o direito em receber os recursos públicos em espécie. Contudo, a transferência somente poderá acontecer após a ordem de pagamento que, como o empenho, é o ato autorizativo efetuado pelo Agente Público com a competência para tal.

O procedimento adequado de operacionalização da ordem é feito por meio de ordem bancária, transferência eletrônica e, na excepcionalidade, por aditamento, a ser realizado pela tesouraria do órgão em que será efetuado o dispêndio financeiro.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme estudos delineados no capítulo II, as despesas públicas têm duas funções básicas: custear a manutenção da máquina administrativa do Estado e desenvolver, com eficiência, os serviços públicos prestados à sociedade, por meio de investimentos.

Esta parte do estudo constitui-se do levantamento de todos os princípios constitucionais que os Agentes e Servidores Públicos têm, por obrigação, conhecer, para, por intermédio da interpretação, aplicá-los nas atividades desenvolvidas no dia-a-dia, a fim de evitar a prática de atos ímprobos na realização de dispêndio financeiro.

3. CONJUNTURA DOS PRINCÍPIOS NA ATIVIDADE DE REALIZAR DISPÊNDIO FINANCEIRO

De acordo com o conceito especificado no Dicionário Aurélio, princípio é a origem de algo, de uma ação ou de um conhecimento; é o começo, portanto. Para a realização de despesa pública as regras não são diferentes. Para aplicar princípio há a necessidade de interpretar seu conteúdo. Para isso, não basta apenas ler a seqüência de palavras, tem que haver um mínimo de conhecimento técnico em Direito Administrativo, teorias da administração, da economia e da contabilidade, para transmiti-lo ao caso concreto.

Antes de se aplicar qualquer princípio é preciso discernir os enunciados semânticos e inseri-los no contexto em que serão aplicados. Não se pode realizar uma atividade pública sem conhecer a causa primária de sua necessidade, a medida para a sua realização e o preceito a ser seguido.

Isto significa que os princípios são as normas que os Agentes e Servidores Públicos têm que conhecer e seguir, enquanto as regras são as formas de concretizá-los. Portanto, a função

pública é regida pela interpretação dos contextos das necessidades e pelas formas como essas necessidades devem ser superadas para a sociedade.

Interpretar o conteúdo dos princípios na realização de despesa pública é relacioná-los sistematicamente numa operação para identificar a causa de sua necessidade e atribuir valores para solucionar concretamente o caso, não ultrapassando a medida exata da solução encontrada, observando a metodologia correta.

A realização de despesa pública, como qualquer atividade, é norteada por princípios que regem a administração de patrimônio e por aqueles que, a partir de 1988, passaram a ser institucionalizados nos dispositivos legais. Definidos no artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil como “legalidade”, “legitimidade” e “economicidade”, têm como função básica nortear o procedimento administrativo e a conduta do Agente Público, que, por disposição do parágrafo único do referido artigo, gerencia os recursos públicos mediante delegação de competência a ele atribuída.

Analisando o conjunto dos princípios que cercam as realizações de despesas, verifica-se, com clareza, dentre as variáveis que o compõe, que é a atitude dos Agentes Públicos no cumprimento de suas funções que especificará a importância de cada um dos princípios norteadores da atividade de efetuar dispêndio de recursos públicos.

Na realidade, as atividades desenvolvidas são fortalecidas pela diversidade que cerca o contexto da despesa e pela análise das características das necessidades, possibilitando observar se as funções do Estado como agente econômico é o que aquece o mercado. Tais fatos tornam possível a incorporação dos princípios constitucionais como norteadores da Administração Pública.

De acordo com Marçal (2000, p. 57), os Agentes e Servidores Públicos devem mentalizar que, “a relevância do princípio não reside na sua natureza estrutural, mas nas suas aptidões funcionais [...] porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas.”

Pois, conforme especifica Kohama (2001, p. 56), é

óbvio que todo o princípio adaptado a certa realidade prática factível deve, como consequência, sofrer nova análise e estudo da realidade toda vez que se verifiquem alterações significativas que indiquem a necessidade de revisão para melhor adaptá-lo à nova realidade, num processo dinâmico que, além de necessário, parece-nos ideal e lógico.

Assim, é a validade dos princípios constitucionais, que se transformam em utilidades perenes e em regimes, que regem o exercício das funções de Agentes e Servidores Públicos, e é o que graduará a sua importância, por menor que seja.

3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA DESPESA PÚBLICA

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, consagraram-se na Administração Pública a constitucionalização dos preceitos básicos do Direito Administrativo e a institucionalização da obrigação dos Agentes Públicos em resolver os litígios, por meio da interpretação criativa e limitada dos princípios impostos para as atividades públicas.

Na Seção I do capítulo VII, título III, que trata da Organização do Estado, a Carta Magna define as normas básicas que regem a Administração Pública e estabelece os princípios essenciais para a probidade e transparência na gestão do patrimônio público.

As atividades efetuadas por Agentes Públicos que levam à realização de despesas públicas são norteadas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, pois os recursos utilizados são patrimônio público em espécie.

Estabelece, também, no inciso XXI do mesmo artigo, que as contratações de obras e de serviços e as compras de materiais em geral necessários para o desenvolvimento dos serviços públicos, não oferecidos pela própria Administração Pública, serão buscados no mercado por meio de procedimentos licitatórios, seguindo o princípio da isonomia, que garante igualdade a todos os que desejam participar do processo seletivo, e o da economicidade, que garante a exequibilidade das obrigações firmadas.

Para colocar em prática o conhecimento sobre os princípios expressos no caput e no inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, quando em desenvolvimento as atividades que levam a buscar parceria de terceiros, é indispensável saber as causas primárias das necessidades para o dispêndio financeiro - princípio da supremacia do interesse público. Isto porque a fiscalização efetuada por órgão interno ou externo está vinculada aos princípios constitucionais da “legalidade”, “legitimidade” e “economicidade”.

De acordo com Garcia (2002, p. 23 e 24), o princípio da supremacia do interesse público denota a seguinte idéia

de que toda a atividade estatal deve atingir uma finalidade pública, o que faz com que o interesse da coletividade se sobreponha ao do indivíduo em especial. E, em razão disto, a solução a ser dispensada [...] pressupõe uma valorização responsável das circunstâncias que envolvem o caso, o que resultará em um exercício de ponderação que, com raras exceções, indicará a supremacia do interesse público sobre o particular.

Entendendo o interesse público do dispêndio financeiro, os Agentes e Servidores Públicos têm que interpretar os princípios gerais da Administração Pública, iniciando pelas regras que tem que seguir - a legalidade dos atos, colocar a impessoalidade e a moralidade nas atitudes, transparecer a clareza pela publicidade e desenvolver as atividades de forma que transmitam a eficiência, eficácia.

Seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, garantir-se-á a igualdade de condições, pois a isonomia é demonstrada pela clareza que os atos administrativos devem proporcionar a todos, e, realizando-os com eficácia e efetividade, estará fazendo florir o princípio da eficiência e, conseqüentemente, o da economicidade.

3.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA “LEGALIDADE” E “LEGITIMIDADE”

A base da aplicação dos princípios constitucionais da legalidade e da legitimidade, definidos no caput do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, é o conhecimento conceitual dos referidos princípios e o seguimento das regras e normas definidos no caput do artigo 37 da Carta Magna.

3.3.1 Princípio da legalidade

De acordo com Meirelles (1996, p.82), o princípio da legalidade significa que

O administrador público está, em toda a 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 a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Pelos estudos efetuados, constata-se que na realização das atividades públicas não há lugar para a vontade pessoal dos responsáveis pela sua execução e a liberdade dos agentes limita-se ao que a lei permite. Isto porque as atividades públicas, para serem realizadas, têm que estar voltadas para o dever de fazer o que está estabelecido nas leis.

Historicamente, até 1965, antes da publicação da Lei nº 4.717/65, que instituiu a ação popular, o princípio da legalidade era sustentado pela doutrina. A partir de então, a ilegalidade passou a ser considerada a prática ou o resultado de atos que violam as leis que os regulamentaram. E, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, a legalidade passou a ser princípio constitucional.

O princípio da legalidade tem competência vinculada à lei ou às regras definidas e aceitas, e os Agentes e Servidores Públicos somente poderão efetuar as atividades sequencialmente estabelecidas, independente de vontade pessoal. A liberdade está expressa na escolha do momento da busca das regras para serem executadas.

É definido pelo limitativo do poder e pela definição das zonas, ou seja, cada ato administrativo está limitado ao poder que rodeiam os fatos e ao espaço que as regras definem, de forma que as necessidades públicas sejam atendidas e a sociedade alcance o desejado. Limita a ação dos Agentes e Servidores Públicos pelas regras da competência e, aos cidadãos, a prestação dos serviços vinculados à prática segura das relações jurídicas; porque a liberdade da atividade pública é tão-somente a que a lei lhe concede.

Assim, a premissa é o conhecimento integral das regras estabelecidas para a realização das ações; sejam elas leis, decretos, resoluções ou regras definidas em acordos.

Para realizar qualquer despesa pública, em especial a que envolve um terceiro fora do contexto público, o princípio da legalidade é definido pelos normas e regras expressas em legislações específica. Respeitá-las, vincula a compreensão do contexto (comprovação da necessidade), da conveniência administrativa (momento adequado financeiramente) e do interesse público (resultado).

É por meio das normas e regras especificadas nas Leis nº 8.666/93 e nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 que se cumpre o princípio da legalidade na realização de despesa, pois são as que especificam o momento adequado e a forma para efetuar as atividades públicas que cercam a matéria.

3.3.2 Princípio da impessoalidade

A maioria dos autores define o princípio da impessoalidade como o da finalidade; porque o sentido do ato é sobranceiro a qualquer particularidade e está vinculado ao interesse público ou a conveniência da administração pública.

Isto porque, de acordo com Garcia (2002, p. 21), esse princípio

deve ser concedido em uma dupla perspectiva.

Em um primeiro sentido, estatui que o autor dos atos estatais é o órgão ou a entidade, e não a pessoa do agente (acepção ativa).

Sob a outra ótica, torna cogente que a administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em posição similar, o que pressupõe que os atos praticados gerem os mesmos efeitos e atinjam a todos os administrados que estejam em idêntica situação fática ou jurídica, caracterizando a imparcialidade do agente público (acepção passiva).

De acordo com as regras definidas pela lei que regulamenta a ação popular, todo ato administrativo praticado pelo Agente ou Servidor Público, mesmo regido pelo princípio da legalidade, se se desviar de sua finalidade - o interesse público ou a conveniência administrativa -, torna-se decisão pessoal daquele que o praticou, mesmo respeitando decisões de autoridades hierarquicamente superiores, pois a prática do ato foi caracterizada pela decisão psicológica do praticante e a impessoalidade que deveria prevalecer ficou em plano inferior.

Os fatores alheios à finalidade do interesse público ou conveniência administrativa são banidos da conduta da Administração Pública e a atividade que busque a implementação de um interesse particular ao da coletividade leva à imparcialidade na ação, resultando em desrespeito ao princípio constitucional da impessoalidade.

O ato de realizar despesa pública exclui a subjetividade e a decisão é governada pelo objetivo que conduziu as ações que, pelos seus efeitos, terão que obrigatoriamente gerir igualdade de condições a toda sociedade. Assim, princípio da impessoalidade é concretizado pela importância dada aos fatos e, principalmente, pelo regime adotado para atender as necessidades da sociedade.

3.3.3 Princípio da moralidade

Moral tem relação com padrões de conduta, com valores comuns aos membros de uma coletividade. Assim, moral na Administração Pública está relacionada com os alicerces éticos do grupo que tem como função realizar atividades que levam à prestação dos serviços públicos para a sociedade.

De acordo com Garcia (2002, p. 43), o princípio da moralidade administrativa é dicotômico e está delimitado entre a moral jurídica e a moral comum. Sendo possível a observância de cada área, tornando fácil a observação de possíveis violações.

A conduta incompatível com valores do direito representa violação à moralidade jurídica, ou seja, a ausência de disciplina legal não autoriza os Agentes e Servidores Públicos a conduzir as atividades de acordo com entendimentos individuais. Mesmo não havendo o disciplinamento legal, a violação de valores acarreta nulidade do ato ou do procedimento efetuado; e a condição mínima é a vinculação aos valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico.

A moralidade comum supõe honestidade e seriedade. É dever do Agente ou Servidor Público a lealdade ao interesse público. As circunstâncias alheias à coletividade, que rodeiam

as ações públicas de forma subjacente, devem ser abstraídas da conduta dos membros do grupamento público. Isto porque a adequação das ações públicas às leis, obrigatoriamente, tem de estar em harmonia com o dever de bem administrar a coisa pública.

Para Garcia (2002, p.49), a ausência da moralidade estará presente quando

o agente praticar o ato fundando-se em motivo inexistente (ausência da situação de fato ou de direito que determine ou autorize a prática de um ato), inadequado (falta de correspondência entre o que deveria motivar o ato – causa – e a natureza categorial de seu objeto – efeito), incompatível (ausência de adequação com o objeto do ato); identificando-se igual vício quando o objeto for impossível (o resultado jurídico visado não se compatibiliza com o ordenamento jurídico ou com a realidade física), desconforme (incompatibilidade lógica entre a escolha e o interesse público contido na regra da finalidade) ou ineficiente (grave comprometimento do interesse público pela desproporcionalidade entre custos e benefícios).

O desrespeito ao princípio da moralidade é evidenciado pela conduta autônoma do Agente ou Servidor Público na prática do ato, mesmo que esteja cercado pela legalidade, pois a contaminação moral é demonstrada pelas conseqüências dos fatos.

3.3.4 Princípio da publicidade

É o princípio que possibilita a fiscalização pela coletividade dos atos praticados pela Administração Pública e pelos legítimos controladores das ações realizadas para atender as necessidades da população.

O princípio tem duas funções: anunciar à coletividade os atos praticados, possibilitando aos interessados a busca pelos seus interesses, e o cumprimento de um outro princípio, o da legalidade, pois os atos são públicos e a publicidade - de amplitude volumosa ou simplificada, é obrigatória para demonstrar a lisura dos procedimentos praticados.

Garcia (2002, p. 49) demonstra que

Com exceção das hipóteses expressas na Constituição, todos os atos do Poder Público devem ser levados ao conhecimento externo [...]. E, [...] inexistindo transparência, não seria possível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado.

Na realização de despesa em que há necessidade do envolvimento de terceiro fora do contexto público, o princípio da publicidade, além das duas funções acima apontadas, serve à busca de interessado no mercado de fornecedores de objetos não disponibilizados pela própria Administração Pública.

Esses quatro princípios definidos no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil são os que devem ser observados quando da fiscalização da aplicação dos princípios da “legalidade” e “legitimidade”, enunciados no caput do artigo 70 da Carta Magna.

3.4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA “ECONOMICIDADE”

O terceiro princípio enumerado no caput do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, que constitui o tema central deste trabalho, é o da economicidade. Sua fonte, pelo que a pesquisa permitiu constatar, é o princípio da eficiência, instituído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998.

Assim, como base de sustentação da proposta de um método de observância do princípio da economicidade, é necessário entender o princípio da eficiência, bem como os procedimentos para aplicá-lo. Isto porque observância, de acordo como o Dicionário Aurélio, é “o cumprimento rigoroso das regras peculiares de cada atividade”.

3.4.1 Princípio da eficiência

3.4.1.1 Conceitos de eficiência e eficácia

Para entender o princípio da eficiência aplicado nas atividades públicas é indispensável conhecer o seu conceito. Benn (1967, p. 83), no Glossário de Termos Administrativo, define eficiência como “[...] a relação dos recursos e esforços com o intuito de fazer certo, no lugar certo, de acordo com determinados padrões, regras ou características [...]”.

Bio (1985, p. 21) ratifica esse conceito quando informa que eficiência “[...] diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. É definida pela relação entre volumes produzidos/recursos consumidos.”

Andrade (2000, p. 83) define eficiência como o

princípio voltado a verificar e comprovar que os procedimentos adotados pela empresa, seu processo decisório, industrial e demais, ainda que eficazes, no sentido de cumprir seus objetivos, são, se fato, eficientes, ou seja:

- executados com a melhor qualidade (= qualidade);
- nos tempos mais curtos possíveis (= velocidade);
- e com otimização dos recursos (= custos).

De acordo com a definição dada pelo Dicionário Aurélio, eficiência é a “medida da significação da estimativa dum parâmetro, obtida com base em uma amostra, e que é igual ao cociente de variância da estimativa pela variância de um estimador de eficiência máxima.”

As definições de eficiência relacionam métodos e parâmetros utilizados para obter-se resultados. De acordo com o Dicionário Aurélio, método é o caminho para se obter determinado objeto e parâmetro é o elemento cuja variação de valor modifica a solução para obter o objeto sem modificar sua natureza. Reunidos os dois, obtém-se um resultado.

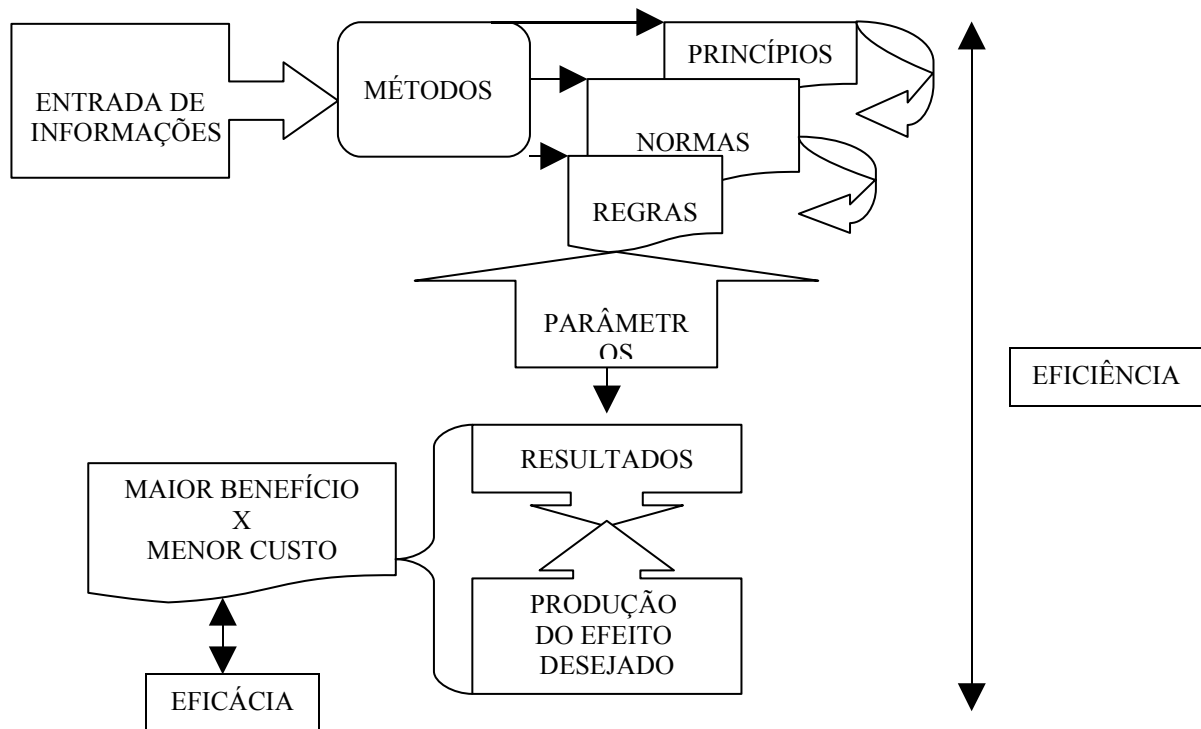
Assim, o conceito de eficiência está relacionado diretamente com o de eficácia, porque eficiente é o método que conduzido pelos parâmetros leva ao melhor resultado.

Benn (1967, p. 83) define eficácia como a “[...] realização da coisa certa com determinado fim, no tempo certo, no lugar certo, é o desempenho da consequência ou efetividade atingida.”

Para Bio (1985, p. 21), a eficácia diz respeito a “[...] resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade.”

Andrade (1999, p. 80) expressa seu entendimento de eficácia como a “[...] comprovação de que foram adotados os procedimentos previstos e na forma prevista, para atingir os objetivos da empresa.”

Graficamente, eficiência e eficácia podem ser representadas desta forma:



De acordo com a representação gráfica, a eficiência é o método aplicado que, utilizando determinados parâmetros, leva a um resultado que produz os efeitos desejados, e a eficácia é a obtenção do melhor resultado, por meio de maior benefício ao menor custo possível.

3.4.1.2 Conceito de eficiência para a Administração Pública

Baseado na interpretação do conceito de eficiência, observa-se que as atividades da Administração Pública têm que ser geridas por meio de métodos definidos que, aplicando determinados parâmetros, atenderão a necessidades da sociedade não supridas por ela mesma.

Assim, a eficiência nas atividades públicas consiste na aplicação de métodos que, utilizando-se dos parâmetros (que obrigatoriamente conduzem as funções dos Agentes e Servidores Públicos), atendem às necessidades da sociedade.

Planejar o objetivo a ser atingido e utilizar-se de métodos para alcançá-lo, atende ao princípio da eficiência. Para tanto, faz-se necessário checar os resultados alcançados, do contrário, não se tem eficácia. Descuidar da análise dos métodos de procedimentos, estruturas, normas, regras, políticas, decisões etc., idealizados para a execução dos negócios públicos, verificando se estão adequadamente adaptados para a melhoria dos resultados, impossibilita atingir os objetivos sem riscos para a própria Administração Pública.

Aplicar o conceito de eficiência nas atividades da Administração Pública é necessariamente buscar melhoria de resultados, pois é dever da própria Administração buscar a eficiência nos serviços levados à sociedade. Melhorar continuamente é buscar a excelência que, conseqüentemente, é a eficácia na atividade pública.

3.4.1.3 Aplicação do princípio da eficiência pela Administração Pública

O atendimento ao princípio da eficiência pela Administração Pública presume-se na definição de metas e proposição de métodos adequados para a utilização de parâmetros, os quais proporcionarão a checagem dos efeitos dos resultados junto à sociedade.

Eficientes, observou-se pelos estudos, são todas as atividades realizadas pela Administração Pública, se alcançarem resultados. Portanto, o princípio da eficiência é respeitado pelos Agentes e Servidores Públicos, porque, ao utilizarem-se de métodos, buscam obrigatoriamente os parâmetros que predominam na Administração Pública para que seja possível atender às necessidades da sociedade. Esses parâmetros estão estabelecidos nas competências das funções públicas.

Isto demonstra que a Administração Pública atende ao princípio da eficiência em todas as suas atividades, porque se guia pelo princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, realizando-as por métodos predefinidos, sejam adequados ou não.

Como a eficiência é o tratamento adequado das informações para mensurar as atividades e a eficácia é a relação atingida por elas, o princípio constitucional da eficiência, quando buscado nas atividades públicas, tem como função básica a demonstração de que o patrimônio público não sofrerá riscos.

Mensurou-se na presente pesquisa que os juristas são os que definem com maior propriedade de interpretação o princípio da eficiência. Contudo, comparados aos conceitos para aplicação pelas teorias da contabilidade, da administração e da economia, observou-se que na prática são poucas as diferenciações. Podendo ser aplicada a interpretação jurídica com propriedade nas realizações de atividades que tem como objetivo suprir as necessidades da sociedades.

De acordo com Garcia (2002, p. 22), o Poder Público

[...] deve buscar o bem comum utilizando-se de meios idôneos e adequados à consecução de tais objetivos, assegurando um certo padrão de qualidade em seus atos [...], e [...] o princípio consagra a tese de que a atividade estatal não deve ser direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas sim que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados. Portanto, o princípio da eficiência garante aos usuários dos serviços públicos um mecanismo para a busca de seu constante aperfeiçoamento, permitindo sua adequação aos valores e às necessidades do grupamento no momento de sua prestação.

Meirelles (1996, p. 90 e 91) diz que eficiência é dever da Administração Pública e é

[...] o 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 a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. E que, [...] a eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na triplíce linha administrativa, econômica e técnica.

Nobrega e Figueiredo (2002, p. 37) dedicam vinte e quatro páginas para o princípio da eficiência, definindo-o como

[...] aquele 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, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários

para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

O princípio da eficiência está diretamente ligado ao cumprimento dos demais princípios constitucionais, juntamente com os definidos pelas normas e regras preestabelecidas para as atividades públicas, e impõe um modo de atuar que produza resultados favoráveis para a sociedade. Isto porque é o princípio que soma todos os demais; porém, não se sobrepõe a nenhum deles, para não colocar em risco a segurança jurídica das atividades praticadas.

O princípio da eficiência é preceito vinculado diretamente ao caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e a outros que estabelecem direitos e garantias individuais. Se aplicado isoladamente, produz a ineficácia dos outros e retira a essência da própria eficiência. Para cumpri-lo, é necessário cobrir as atividades por sete características básicas:

- a) direcionamento da atividade e dos serviços público ao interesse público, haja vista ser a sociedade que custeia a Administração Pública;
- b) imparcialidade, em especial na fase decisória, no exercício da função administrativa;
- c) neutralidade, isenção na valoração do interesse em conflito;
- d) transparência, observância somente de fatores objetivos funcional e competência afastando qualquer favorecimento ou discriminação;
- e) gestão participativa, desmembramento da soberania popular e da democracia representativa, por meio da participação e aproximação dos serviços públicos da população;
- f) desburocratização, descaracterização da mentalidade de especialistas, rotina e demoração nas soluções dos assuntos da sociedade;
- g) busca da qualidade, introdução de melhoria constante.

Para existir a eficiência na Administração Pública e o princípio constitucional se efetivar, ou seja, manifestar-se por um efeito real, há a necessidade de regulamentação das atividades, pois somente conhecendo os parâmetros e utilizando métodos é que se obtém o desejado.

Aplicar o princípio da eficiência é buscar resultados que atendam aos anseios da sociedade com melhoria constante dos serviços prestados, de forma que, a mensuração e a quantificação do objeto alcançado possibilitem à Administração Pública redimensionar os recursos para atender tudo que foi planejado.

3.4.1.4 Princípio da eficiência na realização de despesa pública com aquisição de materiais e obtenção de serviços

Pela lógica, o princípio da eficiência na realização de despesa pública se concretiza pela aplicação de métodos baseados em parâmetros. Como integrante do grupo de princípios inseridos no caput do artigo 37 de Constituição da República Federativa do Brasil, a sua aplicabilidade exige melhoria constante nos resultados obtidos, sem descuidar dos padrões éticos e dos mandamentos legais. Tem ligação direta com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, integrantes da doutrina do Direito Administrativo.

O princípio da proporcionalidade está vinculado à ponderação de valores e significa o dever de conciliá-los dentro do ordenamento jurídico. Aplicando as normas jurídicas, examinam-se os fatos e avaliam-se os valores em conjunto com as medidas, o que proporciona a classificação hierárquica de valores e a tomada de decisão, permitindo que o planejado seja realizado.

Na realização de despesa, o princípio da proporcionalidade é aplicado pela tomada de decisão do Agente Público. A decisão não poderá afetar uma necessidade, em detrimento de outras não atendidas. Constitui-se como instrumento de controle do princípio da eficiência, porque impõe restrições aos métodos, que devem ser adequados aos objetivos propostos e não podem causar destruição de outros valores.

O princípio da razoabilidade vincula-se ao conteúdo do fato, a coerência e os motivos da despesa proposta. Significa dizer que este princípio é sustentado pelo mesmo conteúdo normativo dos princípios da legalidade e da finalidade.

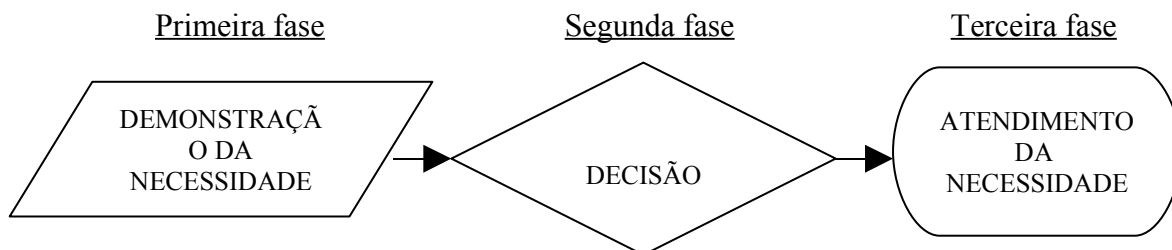
Para realizar as atividades de despesa são necessárias a análise dos fatos, do destino dos objetos desejados e dos motivos que levam a Administração Pública a buscar, de terceiros, o objeto definido. Também é um instrumento de controle do princípio da eficiência porque sua aplicação permite a ponderação entre a causa e o efeito pretendido na realização da atividade.

Em síntese, o estudo demonstrou que o princípio da eficiência, nas atividades de realizar despesas, tem quatro finalidades, de forma seqüencial:

- a) legitimar o ato de adquirir por meio do cumprimento de vários parâmetros já definidos: princípios constitucionais e legais, normas e regras;
- a) mensurar os valores que norteiam o objeto buscado;
- b) avaliar os custos para aquisição do objeto desejado, e
- c) avaliar o verdadeiro resultado obtido.

Observou, também, que a terceira e quarta finalidades denotam o cumprimento do princípio da eficácia, respaldando a avaliação dos resultados da gestão financeira e patrimonial exigida pelo inciso II do artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil.

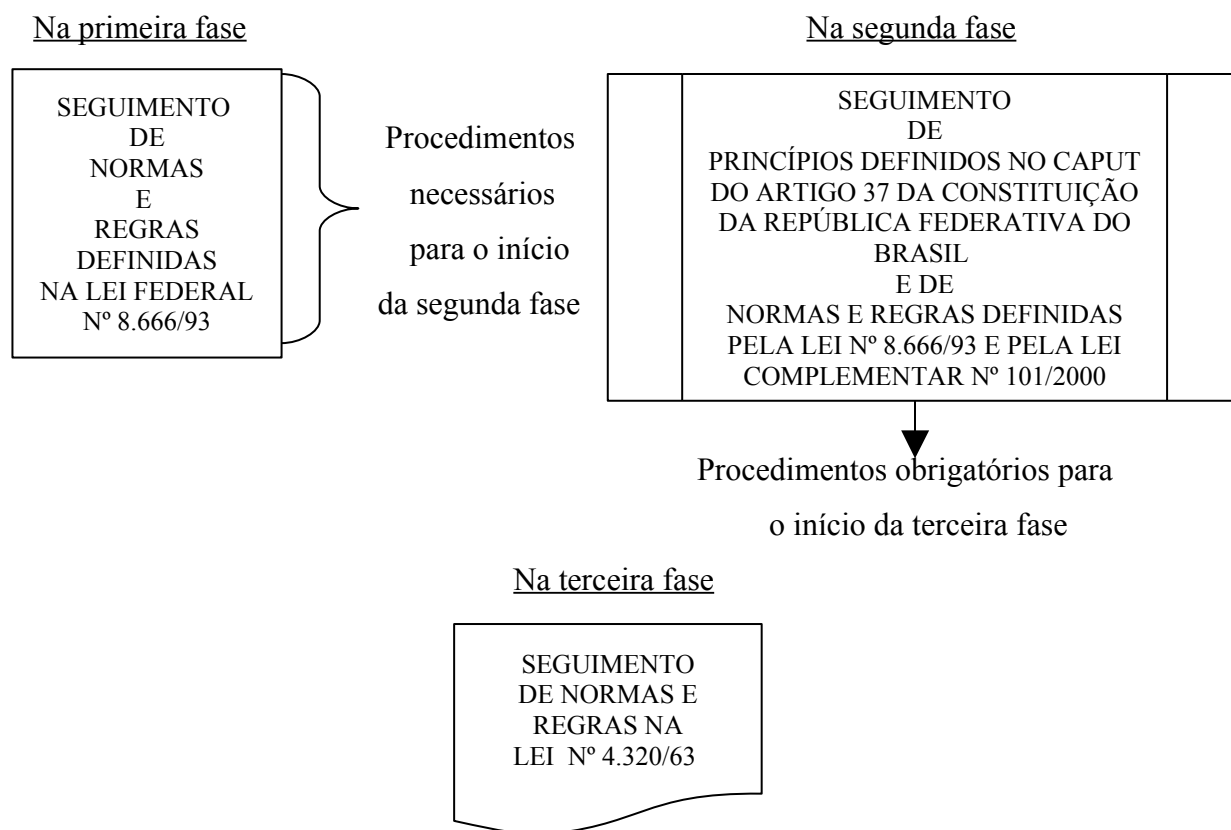
Graficamente as finalidades podem ser demonstradas nas fases integrantes do processo de realização das atividades que levam ao dispêndio financeiro:



As três fases são consequência da aplicação de três métodos:

- 1) pedido, acompanhado da comprovação da necessidade;
- 2) aplicação de parâmetros definidos com princípios, normas e regras, e
- 3) transferência de recursos, troca de objetos.

Os métodos utilizados, em cada fase, são cumprimentos de parâmetros:



Denota-se que os atos são eficientes quando legitimam o ato que resulta no dispêndio financeiro e mensuram os valores que norteiam o objeto buscado no mercado, o que caracteriza a aplicação do princípio da eficiência.

Contudo, a representação gráfica não vislumbra possibilidade de avaliar os custos de produção do ato de adquirir e dos benefícios obtidos, porque, no caso de despesas públicas com aquisições e obtenções de serviços, a avaliação está relacionada com a tomada de decisão de adquirir ou não, naquele momento, e se há o interesse público.

3.4.2 Princípio constitucional da economicidade

Apesar de não estar enunciado no caput da artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, está expresso no artigo 70, que o exige como atividade da Administração Pública no controle dos gastos públicos. É um princípio que os Servidores e Agentes Públicos devem respeitar em todos os seus atos, pois denota a necessidade de atender, com os recursos disponíveis e planejados, as necessidades da sociedade de forma satisfatória e dentro dos princípios econômicos.

Somente a partir de 1988 a atividade de controle adentrou à atividade pública como determinação constitucional, apesar de, desde de 1967, com o advento do Decreto-Lei n.º 200, ser exigida como norma legal. O caput do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil é claro: as atividades financeiras, orçamentárias, operacionais, contábeis e patrimoniais serão fiscalizadas quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade.

Assim, os Agentes e Servidores Públicos responsáveis pelas atividades de dispêndio de recursos públicos com aquisição de bens e obtenção de serviços produzidos por terceiros, necessariamente, devem efetuar o seu próprio controle da eficiência e da eficácia, para atender este princípio constitucional, fiscalizando:

- a eficiência ativa no processo de realização das suas atividades;
- os resultados obtidos com eficácia, e
- os fatores relevantes que moldam a qualidade econômica.

De acordo com o Dicionário Aurélio, economicidade é “a qualidade do que é econômico que, por consequência, define a escala de valores que permite aceitar ou recusar os resultados econômicos obtidos.”

Marçal (2000, p. 73) diz que o conteúdo da economicidade é a transparência econômica, por conseguinte, “como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.”

Assim, a Administração Pública tem que buscar e adotar soluções eficientes para gerir os recursos públicos, sujeitando-se ao enfoque de custo e dos benefícios que a produção dos serviços públicos trarão para a sociedade.

Neste contexto, observa-se que o princípio da economicidade é fortalecido pelo da eficiência, inserindo-se na base das atividades que levam ao dispêndio de recursos públicos para com terceiros externos ao setor público; pois a Administração Pública terá a contrapartida, o retorno do investimento, materiais de consumo e ou bens produzidos e, ainda, a prestação dos serviços.

A economicidade está diretamente ligada aos preceitos da Lei nº 8.666/93, porque é esta norma legal que estabelece os parâmetros e os métodos basilares da atividade de realização de despesas. Ainda tem, em contrapartida, a própria sociedade como alicerce da produção, que se apresenta, na relação, como fornecedor de serviços e de materiais não produzidos pela própria Administração Pública e que auxiliarão na construção dos serviços públicos prestados.

Conceituar economicidade tecnicamente é tarefa difícil pela sua complexidade, mas como permite a rejeição dos valores econômicos obtidos pela sua delimitação textual, quando aplicado na análise de despesas públicas em que há terceiros envolvidos fora do contexto público, o conceito fica modelado em três fatores: na previsibilidade, na relevância de outros valores e nas formalidades jurídicas.

3.4.2.1 Previsibilidade

A previsibilidade está relacionada com a tomada de decisão do Agente Público no momento da prática do ato, quando os fatos demonstram a possibilidade de aceitação de determinada proposta que se apresenta com maior vantagem econômica para a Administração Pública, não só no preço, mas agrupado à tecnologia implementada pelo fornecedor. Está ligada diretamente ao aspecto econômico da relação de troca.

3.4.2.2 Relevância de outros valores

A relevância de outros valores se caracteriza por dois pontos: pelo aspecto social da relação, que é de grande importância para a sociedade, e pela integridade individual dos que

usufruirão do fornecimento. Isto porque, apesar de a relação de troca aparentar qualidade econômica, os Agentes e Servidores Públicos devem, mesmo onerando a mais a Administração Pública, buscar a segurança do produto adquirido, sejam materiais ou serviços. Está ligada ao resultado da troca para a sociedade.

3.4.2.3 Formalidade jurídica

A formalidade jurídica provoca duas limitações: a escolha do produto adequado e com maior qualidade. Isto porque as normas e regras que regulam a relação de troca e que dão sustentação formal ao ato limitam a tomada de decisão do Agente Público aos fatos jurídicos e ao aspecto aparente de economia. Buscar soluções que lhe pareçam adequadas, porém não previstas nas normas definidas pela própria Administração Pública, é descumprir o princípio da legalidade.

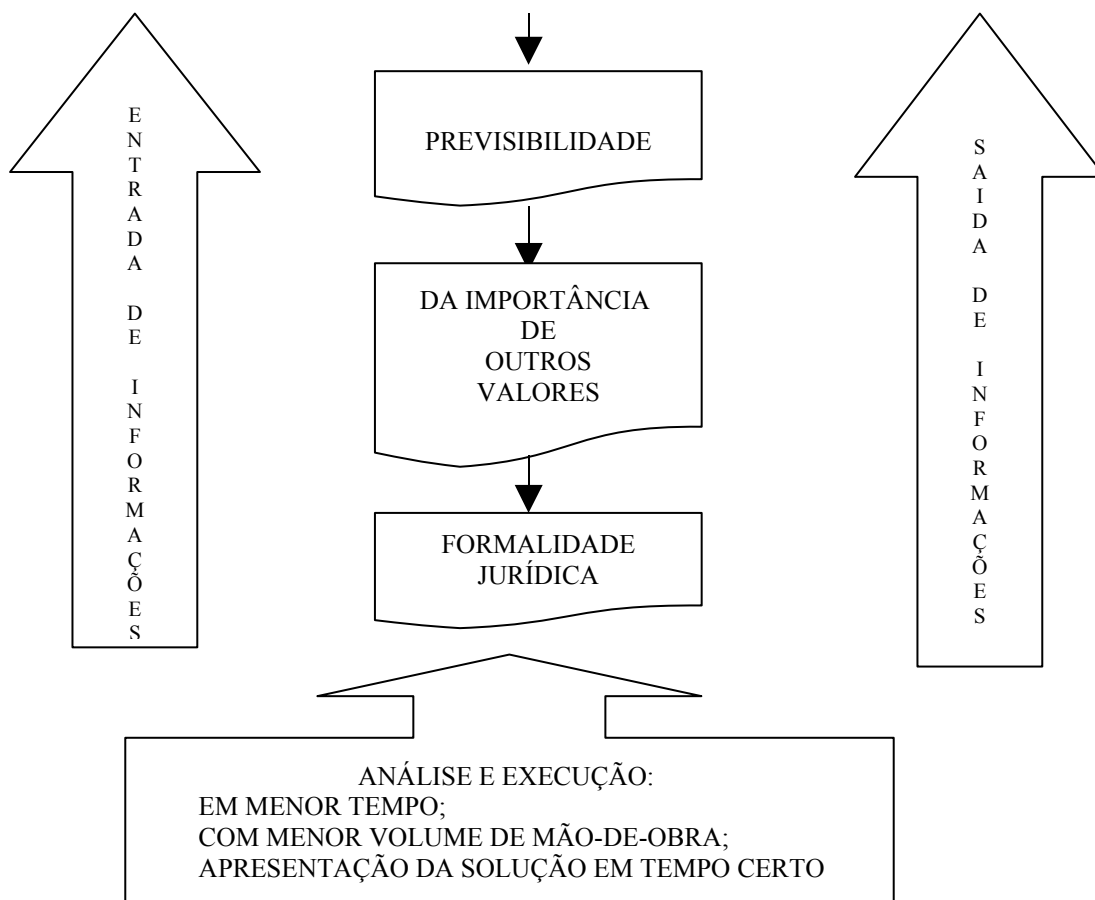
Como tripé de sustentação do princípio da economicidade, os fatores mencionados passam, necessariamente, por análise rápida do Agente Público envolvido no processo de dispêndio de recursos públicos e se traduzem em mero aspecto daquilo que não se pode dispor, o interesse público. A obrigação é gerir os recursos de forma razoável, permitindo atender a todos os anseios da sociedade e a supremacia do interesse público.

Na realização de despesa com aquisições de materiais e obtenção de serviços, o interesse público em favor da sociedade supera qualquer interesse particular, e a solução mais conveniente e eficiente implica a produção de atividades no menor tempo possível, com o menor volume de mão-de-obra e a análise das necessidades em tempo certo, produzindo benefícios pela própria Administração.

O princípio da economicidade, que conseqüentemente busca o princípio da eficiência, aplicado à eficácia e automaticamente a todos os demais princípios definidos no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, na realização de despesa com aquisições, é atendido quando a Administração Pública consegue, ao menor custo de produção, levar para a sociedade ou coletividade a prestação dos serviços.

Graficamente o princípio da economicidade é assim representado:

PROCEDIMENTOS PARA ADQUIRIR MATERIAIS E OBTER SERVIÇOS



De acordo com os autores Coelho Mota e Jacoby Fernandes (2001, p. 44), os princípios da eficiência e da economicidade são os preâmbulos e o liame entre a legislação que disciplina e define procedimentos para a realização das despesas públicas com aquisições, Lei de Licitações e Contratos Administrativos e Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque em ambas as áreas estão presentes o caráter pragmático imediato, parâmetros, métodos e controles voltados para a operacionalização do conteúdo dos conceitos dos respectivos princípios, o que possibilita a mensuração como resultado.

A pesquisa proporcionou a certeza de que é por meio do controle dos parâmetros obrigatórios, dos métodos utilizados e por meio de análises de fatores eminentemente econômicos das atividades que se aplica o princípio da economicidade na realização de despesas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

3.4.2.4 Conceito do princípio constitucional da “economicidade”

Baseado no exposto em todo o item 3.4.2 e respectivos subitens, pode-se afirmar que “economicidade” é o ato praticado pelo Agente Público de forma legítima, cumprindo-se os princípios inerentes à administração pública, com consciência de que os resultados a serem obtidos trarão à sociedade qualidade nos serviços prestados e de que há vantagem para a administração naquele momento em função da necessidade da sociedade.

4. PROPOSTA DE MÉTODO DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE, DESCRIÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA

Para demonstrar um método ou para aplicar determinado procedimento é necessário conhecer a realidade em que se fez a pesquisa. Como a fiscalização da aplicação do princípio da economicidade decorre de uma determinação constitucional, o artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, utilizou-se para o desenvolvimento deste trabalho o universo conhecido pelo pesquisador: as unidades administrativas do organograma da Secretaria do Tribunal de Justiça de Santa Catarina responsáveis pela realização de atividades que levam ao dispêndio financeiro para adquirir materiais, bens já produzidos, e para obter a prestação de serviços necessários ao desenvolvimento da atividade fim do Poder Judiciário, a prestação dos serviços jurisdicionais.

4.1 REALIDADE ATUAL DO CONTROLE DAS ATIVIDADES DO PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, desde sua instalação, possui a missão, estabelecida na Constituição, de dirimir conflitos e prestar, com igualdade e imparcialidade, os serviços jurisdicionais que lhe são afetos. A competência é relativa às causas levadas à justiça comum, que são solucionadas com base nas normas e regras das Constituições Federal e Estadual, bem como nas leis de forma geral, na doutrina jurídica e na jurisprudência.

Historicamente, o Poder Judiciário, até 1980, aplicava método de trabalho de forma conservadora, com dependência de normas e regras impostas pelo Poder Executivo estadual para as atividades administrativa e financeira.

Na década de 80 iniciaram-se os investimentos em novas técnicas de trabalho, proporcionando a automação de alguns sistemas de controle, objetivando tornar os trabalhos

mais eficientes, principalmente na área financeira, passando pela centralização dos sistemas financeiro, contábil e patrimonial ligados diretamente à Secretaria Estadual da Fazenda. Com o advento das Constituições Federal e Estadual, em 1988 e 1989, respectivamente, passou-se à autonomia administrativa e financeira dos poderes, os quais tornaram-se responsáveis pelo respectivo orçamento, programando-o de forma que atendesse as áreas prioritárias.

No início da década de 90 foi criado o Fundo de Reparcelamento do Poder Judiciário, que permite a cobrança de taxa pela prática de atos dos cartórios extrajudiciais, com o objetivo de, com os recursos arrecadados, estruturar e melhorar a prestação dos serviços jurisdicionais.

Assim, a partir dessa virada histórica, investiu-se maciçamente em aquisição de equipamentos de informática, visando à implantação, em um segundo momento, de sistemas informatizados que auxiliassem na comunicação e na tomada de decisão; equipou-se com mobiliário adequado à realidade informatizada e automatizaram-se alguns métodos de trabalho, principalmente a forma de atendimento ao público e o acompanhamento do trâmite dos processos judiciais, pois foi com recursos desse fundo que se instituiu o SAJ – Sistema de Automação da Justiça.

Contudo, não se deu atenção aos sistemas administrativos voltados ao controle dos atos quanto à aplicação dos princípios constitucionais, das normas e regras legais. Os existentes, precários, auxiliam muito pouco, com exceção do sistema de automação implantado para o controle dos materiais estocados que, graças às várias investidas de servidores que desejam a informatização dos procedimentos administrativos, consegue-se atualmente demonstrar a demanda de consumo de todo o Poder Judiciário catarinense e o controle dos bens de seu patrimônio, incluindo todo o trâmite de transferências e responsabilidades individuais.

As atividades administrativas que possibilitam demonstrar a aquisição de materiais e obtenção de serviços são controladas manualmente e as informatizadas, poucas, estão vinculadas ao sistema do almoxarifado. Já as atividades financeiras, outra forma de controle das aquisições, estão também informatizadas, porém por um sistema precário, vinculado ao Poder Executivo, e que em nada auxilia quanto à verificação da aplicação dos princípios constitucionais, normas e regras legais nas atividades administrativas e financeiras, apenas nas atividades contábeis nas quais, parece-nos, transmite eficiência.

4.2 DESCRIÇÃO DA REALIDADE INVESTIGADA

O desenvolvimento socioeconômico exige avanço tecnológico; nesse sentido, há a necessidade de postura mais agressiva das organizações frente aos seus objetivos, para buscar agilidade e confiança nas decisões tomadas. Em situação semelhante encontram-se as instituições que representam as organizações públicas com funções básicas de prestar à sociedade todos os serviços públicos.

A realidade das organizações jurisdicionais, representadas pelo Tribunal de Justiça, composto pelos organismos de primeiro e segundo grau de justiça, é idêntica a das demais instituições públicas: com sistema de informações, interno e externo, minguido e controle ineficiente.

O desenvolvimento das atividades administrativas, financeiras, contábeis, orçamentárias e patrimoniais é centralizado nas unidades organizacionais da Secretaria do Tribunal de Justiça, ligada ao organismo de segundo grau, que proporciona suporte ao primeiro grau e às unidades vinculadas.

Observou-se que as atividades executadas são organizadas em três frentes orgânicas: financeira e orçamentária, com uma diretoria que responde também pela contabilização; infraestrutura, com quatro diretorias, sendo uma encarregada do suporte na área de informática, a outra na área de compras em geral e distribuição dos materiais, incluindo o controle patrimonial, a terceira no controle de serviços básicos e essenciais ao desenvolvimento dos serviços jurisdicionais, como o encaminhamento de correspondências, limpeza das áreas físicas, conservação das edificações, segurança etc., e a quarta, voltada à área física, dando suporte para os alojamentos de toda a estrutura organizacional do Tribunal de Justiça, com a prestação de serviços de arquitetura e engenharia; e, por último, o suporte na área dos recursos humanos, com duas diretorias, uma sustentando o quadro de recursos humanos e a outra voltada à saúde.

A investigação foi direcionada para uma área específica: compras, que por sua vez envolve as áreas orçamentária, financeira e contábil, desenvolvidas pela Diretoria de Orçamento e Finanças, e a operacional, realizada pela Diretoria de Material e Patrimônio; porque a temática desta pesquisa é a aplicação do princípio constitucional da economicidade nas despesas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

Desse contexto, observou-se que as atividades para a realização de compras são controladas manualmente e dependem da organização dos executores das tarefas. Isto dificulta não só o controle da aplicação dos princípios, normas e regras impostas para Administração Pública, como a própria fiscalização, interna e externa, imposta constitucionalmente.

A realidade aparente indica execuções efetuadas com qualidade. E, acredita-se, pelas condições de trabalho, que são efetuadas com presteza e conhecimento teórico do princípio da eficiência.

Contudo, falta o essencial para a fiscalização da aplicação dos princípios, normas e regras: um sistema de controle que possibilite a chegada das informações aos agentes responsáveis pela ordenação da realização de despesas, afastando-se o risco de cometerem ato ímprobo.

Todavia, observou-se que não é pela falta de vontade dos executores das tarefas, mas sim pela absoluta falta de tempo, ocasionada pelo volume excessivo de serviços, acompanhadas da ausência de automação dos controles, por meio de sistemas eficientes, que não permite a segurança necessária na realização do ato de adquirir.

4.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS PONTOS CRÍTICOS OBSERVADOS

O papel das organizações é proporcionar as condições mínimas para que seus colaboradores possam executar as atividades de forma que seus objetivos sejam atingidos. Nas instituições públicas a realidade não é diferente. O papel é do Agente Público representante do organismo que deve dar satisfação à sociedade, com a prestação dos serviços com maior rapidez e eficiência, de forma que não haja necessidade de repetição.

Na execução de atividades que levam ao dispêndio financeiro com aquisição de materiais e obtenção de serviços, há dois pontos críticos:

- 1 ausência de sistema de informação entre as unidades que apresentam as necessidades e a unidade executora e
- 2 ausência de um sistema de informação entre a unidade executora e a unidade responsável pelo controle orçamentário e financeiro.

Isto porque não há na organização um sistema de informação unificado e padronizado que permita um segmento único que possibilite a racionalização de atividades e facilite a fiscalização da aplicação dos princípios, normas e regras impostas à área.

De acordo com Almeida Júnior, as informações dividem-se em dois seguimentos: as que fornecem informações e as que orientam para que se obtenha informações. A base está na ação profissional e se dá no âmbito da mediação.

Observou-se que os pontos críticos apontados encaixam-se nos dois seguimentos apontados por Almeida Júnior, pois ambos estão vinculados à troca de informações interdepartamentais, ao fluxo de rotinas, ao controle e à transparência das necessidades.

O sistema de informação entre as unidades requisitantes das compras e a executora não apresenta fluxo de rotina definido e deixa margem para interpretação. É, literalmente, frágil e há, por parte da grande maioria da população funcional, o entendimento de que as atividades desenvolvidas para a realização de compras são da executora, com algumas exceções de pequena relevância. Não aparenta eficiência e necessita de padronização e automação.

O sistema de informação relativo ao orçamento e às finanças, obrigatório por determinação legal, efetuado entre a executora das atividades de compras e a unidade responsável pelas áreas mencionadas, é burocrático e há interpretações distintas de ambos os lados. Entretanto, aparenta eficiência, necessitando de ajustes e de automação que permitam maior controle.

A forma de modificá-los, mudança comportamental dos executores, se dará por meio da introdução de modelos de procedimentos que permitam a mudança de postura na execução das tarefas que levem ao dispêndio financeiro de recursos públicos. Em outras palavras, mudanças de paradigmas.

4.4 FISCALIZAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NA REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA

Fiscalização significa, conforme o Dicionário Aurélio, o ato de examinar se algo foi realizado de acordo com os parâmetros e segundo os métodos estabelecidos para atingir aquele objeto. Fiscalizar a economicidade é verificar a qualidade econômica da atividade de realizar despesas públicas.

Quando se trata de qualidade, passa-se pelo atributo das coisas de forma que permita avaliar o seu conteúdo. Economicidade é a avaliação do conteúdo econômico vinculado aos custos e os benefícios do objeto.

Juntados os conceitos, fiscalização do princípio da economicidade na realização de despesa pública é o exame do resultado econômico que a despesa provocou para a Administração Pública, de forma que permita avaliar os custos e os benefícios que a despesa produziu para a sociedade. Nesse sentido, a fiscalização passa pela observância do cumprimento do princípio da eficiência, pela eficácia dos resultados e pela qualidade econômica produzida no dispêndio de recursos públicos.

4.4.1 Observância da eficiência

De acordo com o que expressa o capítulo III, item 3.4.1, o princípio da eficiência é delineado por sete características: direcionamento da despesa, imparcialidade nas escolhas, neutralidade quanto aos fatos, transparência de relação, gestão participativa com os envolvidos, desburocratização do processo, busca constante de qualidade na produção.

Para observar a presença das características, necessariamente tem-se que conhecer parâmetros e estabelecer métodos. Cada característica busca determinados parâmetros e a observância se dá por meio de métodos que permitam a fiscalização. Assim, como cada característica tem a sua própria particularidade, o objetivo deste item é apresentar um caminho que possa identificar a aplicação do princípio da eficiência, que conseqüentemente, auxiliará na observância do princípio da economicidade.

4.4.1.1 Direcionamento da despesa

Como o financiador das atividades públicas é a própria sociedade, buscar no mercado materiais e serviços para suprir as necessidades da própria sociedade leva a ativar a economia e movimentá-la mercadologicamente, pois há introdução de relações comerciais que possibilitam a mensuração das relações econômicas, o que, na teoria econômica, é denominado de econometria.

O direcionamento das despesas está vinculado a quatro pontos importantes: a lógica da finalidade para a sociedade, a avaliação política da relação dos envolvidos, as previsões de valores futuros, sejam matemáticos ou sociais, e as magnitudes econômicas.

Os modelos econométricos conseguem mensurar esse direcionamento por meio dos pontos de vinculação, pois, se devidamente aplicados, esmiúçam as funções de liquidez e de consumo e dimensionam a realidade dos fatos, mesmo que incompleta. Contudo, envolve dois elementos básicos: os fatores econômicos que podem diferenciar os valores na relação comercial e a conduta dos agentes econômicos no processo de produção.

Os fatores econômicos estão relacionados com o momento vivenciado e a conduta dos agentes com a forma de gerenciamento dos recursos públicos pela Administração que, com elementos básicos da direção da despesa, não podem provocar prejuízos futuros e devem ter respeito às peculiaridades dos fatos.

Conhecendo a realidade, ou seja, plano de governo versus necessidade da sociedade, aliada à situação econômica vivenciada, é possível detectar se os dados e os fatos foram voltados ao interesse público. Portanto, é na supremacia do interesse público que se

caracteriza a direção da despesa pública, sendo esta obrigatória, pelo que expressa a Constituição da República Federativa do Brasil.

O direcionamento da despesa se caracteriza por intermédio da análise dos fatos apresentados pela Administração Pública e dos fenômenos econômicos da época, e pelo cumprimento de todos os preceitos da Lei nº 8.666/93.

4.4.1.2 Imparcialidade na escolha

A imparcialidade é gesticulada pelo ato justo e reto mesmos que outros, que estão fora do processo, demonstrem a conveniência da mudança. Para a Administração Pública, é pela forma como os executores dirigem a formulação dos atos que se demonstram a justeza e a conveniência da ação.

A imparcialidade está relacionada ao poder discricionário dos Agentes Públicos que, seguindo o princípio da legalidade, escolhem entre as possibilidades, a relação econômica mais justa e conveniente para a Administração Pública, de forma que os atos de adquirir e de transferir recursos públicos para terceiros sejam caracterizados pela justeza para ambos os relacionados. Isto significa dizer que a troca de valores é imparcial quando não há prejuízos para nenhuma das partes envolvidas.

Na realização de despesa, são muitos os fatores econômicos alheios aos fatos que provocaram a relação. As escolhas devem ocorrer indiferentes à opinião dos envolvidos, se caracterizado que os fatos que levaram à relação econômica estão imbuídos pelo interesse público.

A imparcialidade da escolha é caracterizada pela absorção nos procedimentos de normas, regras e de conceitos dos princípios na produção de atos. Estão expressados no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, pela respeitabilidade ao princípio da legalidade.

A observância da imparcialidade se dá por intermédio do cumprimento do princípio da legalidade, vinculado aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, da ponderação de valores sociais e do conteúdo dos fatos.

Na realização de despesa com aquisição de materiais e obtenção de serviços, a imparcialidade é caracterizada pelo atendimento às regras definidas pela Lei nº 8.666/93.

4.4.1.3 Neutralidade quanto aos fatos

A neutralidade está relacionada com a indiferença aos fatores ao redor, sejam econômicos ou de conveniência administrativa, que possam influenciar os fatos futuros. A indiferença só não tem vínculo com a finalidade do ato, ou seja, com o objetivo final da Administração Pública ao efetuar um dispêndio financeiro, que é a prestação de serviços públicos.

Na realização de despesa há uma relação de valores e os Agentes Públicos envolvidos no processo, mesmo comungando idéias com a outra parte relacionada, terão que necessariamente permanecer neutros para que a Administração Pública tenha a melhor relação econômica, sem contudo, prejudicar o outro relacionado.

Observar a neutralidade numa relação de negócio é tarefa difícil, pois em qualquer negociação há a transparência de opiniões e interesses diversos que caracterizam o benefício pessoal para cada um dos envolvidos, seja para a Administração Pública ou para aquele que fornecerá o objeto.

Assim, a neutralidade no conflito é caracterizada pelo atingir da finalidade do ato pela Administração Pública vinculada à ausência de opinião pessoal do Agente Público responsável pela condução da relação de negócio. Porque não há em uma relação de negócio que envolve recursos públicos objetivo pessoal superior ao da sociedade e a opinião do Servidor restringe-se aos valores fundamentais para a Administração Pública.

A neutralidade se caracteriza pelo cumprimento do princípio da impessoalidade, por meio de efetivos gestos impessoais dos Agentes Públicos, executando os atos de acordo com estabelecido na Lei nº 8.666/93.

4.4.1.4 Transparência da relação

Transparência significa visão dos fatos, que permita a distinção dos objetivos de cada parte envolvida na relação econômica. Nesse envolvimento, os Agentes Públicos se aliam aos objetivos funcionais da Administração Pública e se afastam dos favorecimentos fora do contexto da relação.

A transparência de uma relação de negócio é concretizada pela publicidade dada aos fatos, para que não reflita negativamente para os relacionados.

A transparência da relação econômica na negociação se dá pela demonstração dos objetivos da Administração Pública para a sociedade e pela imposição das regras do jogo para

a outra parte envolvida na relação. Tem a finalidade de demonstrar que não há preferências ou conveniências além do interesse público.

A transparência da relação é caracterizada pela aplicação de procedimentos definidos por regras específicas, nos termos do caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, demarcado pelo princípio da publicidade, que é efetuado nos termos definidos pela Lei nº 8.666/93.

4.4.1.5 Gestão participativa com os envolvidos

Gestão participativa significa gerir algo com a participação dos envolvidos no processo. Em uma relação que envolve alheios ao contexto público, no primeiro momento, a Administração Pública e a Sociedade são agentes econômicos, porque estão na ação: buscar versus prestar - negócio; já no segundo, são agentes sociais, porque a ação é prestar versus buscar – serviços públicos.

Comungar os dois interesses é unir o plano de governo às necessidades da sociedade, tendo como retorno a prestação dos serviços públicos desejados; transparecer a relação econômica necessária para a movimentação mercadológica, e, ainda, atender às expectativas da própria sociedade.

A gestão participativa no contexto público se dá pela execução das ações do Plano de Governo comungada ao atendimento das necessidades básicas da coletividade. É caracterizada por dois pontos: confirmação dos direitos, porque se há plano há a prerrogativa de cobrança pela sociedade, e da lógica pela necessidade de coerência na produção de serviços públicos.

No contexto econômico é o movimento do mercado para que seja produzido o buscado pela Administração Pública, porque possibilita a geração de empregos, as transações financeiras, além da competitividade para o pronto atendimento do desejado.

A gestão participativa está relacionada com subjetividade das ações, porque na relação o sujeito é a sociedade e é para ela que a Administração Pública dirige o dispêndio financeiro.

A gestão participativa com os envolvidos na realização de despesa se caracteriza pelo cumprimento do princípio da finalidade da relação econômica e pelo atendimento dos objetivos especificados no Plano de Governo, ligados aos preceitos da Lei nº 4.320/64.

4.4.1.6 Desburocratização do processo

Burocrática é a rotina inflexível, tornando moroso o desempenho do serviço. Desburocratizar é atitude inversa, buscando a rapidez dos atos que levam à prestação dos serviços públicos. É a busca da diversidade administrativa, sem sair da legalidade.

Observar a desburocratização é analisar as atitudes da Administração Pública e descaracterizar a mentalidade de especialistas em rotinas específicas. Os envolvidos no processo, quaisquer que sejam as competências funcionais, necessariamente tem que buscar a diversidade de rotinas para que as soluções atendam aos objetivos da sociedade e dos planos definidos para determinado período.

A desburocratização é o tempo de atendimento da ação relacionada à chegada da solução para a população envolvida no processo. A introdução do processo de desburocratização se dá pela busca constante da melhoria dos serviços públicos.

Não está vinculado às normas, regras ou princípios definidos para as funções públicas, mas decorre do dever de buscar a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Assim, no processo de realização de despesa, a desburocratização se caracteriza quando os Agentes e Servidores Públicos, conhecendo os parâmetros, buscam a melhoria dos métodos de forma constante, fazendo com que o resultado buscado chegue em menor tempo possível.

4.4.1.7 Busca da qualidade na produção

Buscar significa procurar algo até encontrar, observando a frequência e a qualidade em uma escala de valores, é aprovar ou recusar determinado objeto. A Administração Pública tem que buscar de forma constante a qualidade do que é produzido, seja do ato (decisão) ou da prestação de serviços à sociedade (resultado).

Buscar constantemente a qualidade na produção de serviços públicos é qualificá-lo e quantificá-lo, de forma que os recursos públicos sejam aproveitados para atender a todas as necessidades da sociedade, vinculando-os ao planejado.

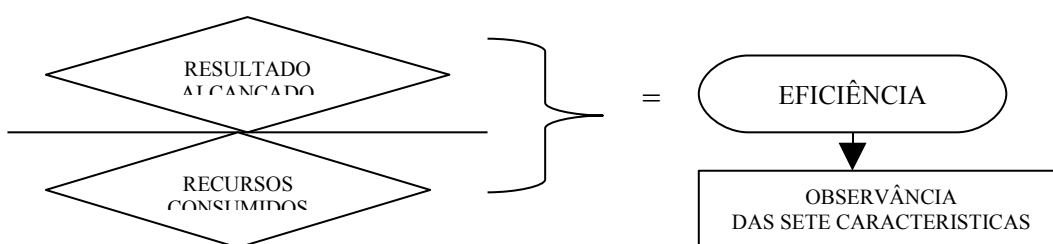
A qualidade é possível por meio da observação do uso racional dos recursos públicos, ou seja, a produção final deverá proporcionar à sociedade o que lhe foi prometido. Nesse sentido, a vinculação está na eficácia dos resultados alcançados e, conseqüentemente, dos planos de governo definidos com antecedência.

A qualidade na realização de despesa se dá pela utilização adequada dos recursos, de forma que atenda às necessidades da sociedade, e é caracterizado pela presença da supremacia do interesse público.

Nesse sentido, as setes características descritas na realização de despesas com aquisições e obtenção de serviços estarão presentes durante a relação econômica, quando há a observância de procedimentos operacionais para a troca de bens, e na execução financeira, quando há a troca propriamente dita, que se caracteriza com a transferência de propriedades.

Ao buscar para a sociedade aquilo que não é produzido pela própria Administração Pública, o Agente Público tem a obrigatoriedade de aumentar a produtividade dos recursos utilizados, por intermédio do incremento de melhoria nas ações (métodos x parâmetros) e pela destinação de tempo certo para obtenção do resultado (solução do problema).

O princípio da eficiência pode ser assim representado:



Sendo a relação entre os resultados alcançados (objeto obtido) e os recursos consumidos (parâmetros) a capacidade de produzir um efeito, o princípio da eficiência estará presente quando se observar que o produto adquirido surtiu o resultado prático, por meio da prestação de serviços, que satisfizes a sociedade com a rapidez por ela desejada.

4.4.2 Observância da eficácia dos resultados

Conforme expressado neste trabalho, o princípio da eficiência, que decorre de obrigação constitucional - artigo 74, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil - vinculada aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, está intimamente relacionado à eficácia dos resultados obtidos, em função da análise dos fatos e da destinação do resultado buscado.

A eficácia dos resultados se dá pela avaliação dos custos para aquisição do objeto e pela constatação de que os resultados obtidos foram de qualidade e em quantidade suficientes para atender os anseios da sociedade.

Assim, a eficácia dos resultados é praticada por meio da avaliação dos métodos e parâmetros adotados, o que significa a quantificação do custo e dos benefícios que a despesa pública proporcionou à sociedade envolvida pela ação de governo.

4.2.1.4 Quantificação dos custos

Custos, de acordo com o Dicionário Aurélio, são o dispêndio de recursos em tempo, esforços e dinheiro para se obter algo. Na realização de despesas pública, os custos estão diretamente relacionados com o tempo, esforços e a disponibilidade financeira que a Administração Pública destinará para efetivar uma ação de governo.

Do ponto de vista econômico, de acordo com Nilson Holanda, citado por LEONE (apud: LEONE: 2000, p. 52), custo é “o sacrifício feito para produzir determinado bem ou serviço, desde que seja possível atribuir valor monetário.”

Mensurar valor monetário na atividade pública é tarefa difícil, pois os recursos disponibilizados para que seja possível a sua efetivação estão relacionados ao tempo consumido pelo grupo de executores, para que seja possível que ação de governo chegue à sociedade.

Mensurar monetariamente a atividade de realizar despesas pública é tarefa quase que impossível, porque os gastos são inerentes a uma série de procedimentos, que passam por competências diversas da Administração Pública e pela relação econômica do ato de adquirir.

Pela pesquisa realizada neste trabalho, os custos para a realização de atividades que levam ao dispêndio de recursos públicos, em que há troca de valores, são classificados como: custo de controle das operações, que envolvem os custos diretos e indiretos relacionados diretamente com a troca de capital (mercadoria x dinheiro), mensurado pela relação econômica e pelo custo-padrão, que por sua vez está relacionado com os gastos para a produção dos procedimentos que resultarão em ato da Administração Pública. E isto é mensurado pelo padrão de estimação de gastos.

O levantamento dos custos na atividade de realizar despesa que envolve terceiros fica vinculado à percepção do sacrifício financeiro para aquisição do objeto desejado pela sociedade em que há, necessariamente, o dispêndio de recursos em espécie.

Mensurando o sacrifício financeiro total, por meio da quantificação, mesmo que apenas estimada, da relação econômica e dos recursos disponibilizados nos procedimentos necessários para a que ação chegue à sociedade, tem-se o custo final da troca de recursos financeiros geridos pela Administração Pública por recursos produzidos e administrados pela própria sociedade.

Assim, quantificar os custos na realização de despesas é matematicamente possível, quando a Administração Pública consegue confrontar o sacrifício financeiro, ou seja, a retirada de quantidade de recursos em espécie, para cobrir os gastos com recursos humanos,

materiais e condições jurídicas necessárias para que ação aconteça por meio de produtos oferecidos pela própria sociedade.

A quantificação dos custos pela Administração Pública na realização de despesa é feita por meio de método que permite a verificação do tempo utilizado somado aos recursos disponibilizados para o atendimento do planejado pelo governo, de forma que responda para a sociedade com a apresentação do desejado por ela. É análise dos dados.

4.2.1.5 Quantificação dos benefícios

De acordo com o Dicionário Aurélio, benefício é o ganho ou a vantagem conferido por meio de algo. Economicamente, ganho é o lucro e, administrativamente, é a vantagem. Em síntese, para quantificação benefícios na realização de atividades públicas é necessário mensurar os resultados aproveitados pela sociedade.

Quando há relação econômica, como é o caso de despesa que envolve terceiros, observa-se a troca de valores: enquanto um relacionado busca algo que não possui, o outro oferece em troca de recurso financeiro, em espécie, e prontifica a relação de negócio em que cada um estabelece o seu ganho.

Para a Administração Pública, o ganho na realização de despesa está vinculado a dois pontos: qualidade do produto adquirido e a vantagem da produção para a Sociedade. Isto significa dizer que são todos os benefícios, tanto aqueles que o mercado econômico apresenta, inerentes também na relação comercial em que figura o Estado, quanto os relacionados com solução encontrada para atender o que foi planejado pela Administração Pública.

Quantificar benefício é quantificar todos os ganhos econômicos, administrativos e sociais, colocando-os em uma escala de valores, objetivando com isto identificar a importância de cada um. Quando se consegue quantificá-los em uma relação comercial e de resultado, atingiu-se a meta prevista de forma sábia, o benefício é mensurável.

O método de quantificação dos benefícios em uma relação comercial, em que estão presentes o Estado e a Sociedade como agentes econômicos, se dá por intermédio da verificação da importância dada àquilo que foi planejado, acrescida da qualidade do resultado buscado pela sociedade. É análise dos fatos.

Estará presente a eficácia quando se mensuram os custos e benefícios da relação comercial, porque visa à grandeza um resultado.

Assim, para medir o sacrifício de recursos e os benefícios ocasionados, em que terá contrapartida um membro da sociedade como fornecedor do objeto desejado e a Administração Pública com receptor, é necessário responder a dois questionamento:

- os métodos empregados conduziram aos efeitos desejados?
- os objetivos conseguidos são resultados da política da Administração Pública para colocar em práticas as ações planejadas?

Respondê-los é avaliar os custos de produção dos atos, por meio da análise dos métodos aplicados, que possibilitaram o resultado alcançado, comparando-o com o pretendido, aliada à constatação da resposta dada pela sociedade para o resultado oferecido.

Se na avaliação das ações que operacionalizaram o alcance do objeto desejado, observou-se que os métodos adotados permitiram que os parâmetros utilizados levassem ao resultado pretendido, e que esses atenderam plenamente à política definida no plano de governo, além de constatar que os custos foram praticáveis aos benefícios alcançados, houve eficácia dos resultados pela mensuração dos dados e fatos.

4.2.2 Observância da economicidade

Economicidade é a busca do incremento - do objeto desejado - pelo menor custo possível de operacionalização, na quantidade necessária para satisfazer a sociedade e na qualidade apropriada.

De acordo com o que expressa o item 3.4.2 do capítulo III deste estudo, o princípio da economicidade é textualizado por três fatores: a previsibilidade, a relevância de outros valores e a formalidade jurídica.

4.2.2.4 Previsibilidade

De acordo com conceito pesquisado no Dicionário Aurélio, previsibilidade é o que se pode supor; economicamente é a mensuração possível dos gastos e dos benefícios futuros; para a contabilidade é o cautelamento das ações, ou seja, efetuar os gastos com a previsão de recursos que garantam a realização da despesa.

Na realização de despesa, a previsibilidade está relacionada, primeiramente com o conceito contábil, pois é ilícito efetuar uma despesa pública sem a devida correspondência de recursos previstos para aquela ação e que tenha a contrapartida a disponibilidade financeira.

Isto significa que a Administração Pública somente pode buscar no mercado se houver a previsão de recursos no orçamento e concretizar o dispêndio se houver a disponibilidade financeira.

Assim, se não houver a previsão no orçamento na quantidade próxima da realidade econômica do objeto desejado, a Administração Pública não poderá realizar a ação mesmo que conste no plano de governo para atendimento imediato. Necessitará sacrificar outro projeto ou ação para que aquele seja concretizado. E, para que seja possível a concretização da ação, há, obrigatoriamente, a necessidade de efetuar a reserva orçamentária após pesquisa de mercado.

O orçamento também possui tempo certo dentro do qual será possível realizar a ação que usufruirá dos recursos orçados e disponibilizados para aquele objeto, que é chamado na contabilidade pública de exercício financeiro.

A previsibilidade é praticada quando há a previsão orçamentária, comungada com a disponibilidade financeira, juntadas aos atos obrigatórios de realizar despesas. Essas informações não causarão prejuízos para a relação econômica, mas servirão como fonte de decisão do Agente Público encarregado de efetuar as aquisições, legalizando e legitimando o ato final de dispêndio financeiro.

Demonstrada que é lícita a realização da despesa, a previsibilidade entra no campo econômico ligada aos custos e benefícios futuros e se limita aos fatos e às vantagens econômicas de realizar o ato naquele momento.

Os custos e benefícios estão diretamente relacionados com preços e tecnologia do produto a ser adquirido, proporcionando para Administração Pública vantagens econômicas futuras. Há, portanto, a necessidade de prever os possíveis resultados para que seja possível a tomada de decisão acertada no momento de realizar a despesa.

O método para efetuar a previsibilidade na realização de despesa pública consiste no cumprimento de procedimentos definidos nas normas próprias, hoje Lei nº 8.666/93, e artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescidos da observação de dois pontos: contemplação no plano de governo e momento econômico adequado.

Assim, buscando o momento adequado para realizar atividades administrativas, é que se realiza a ação planejada e se concretiza a previsibilidade.

4.4.3.2 Relevância de outros valores

De acordo com o Dicionário Aurélio, a relevância está relacionada com a importância e os valores com a significância do ato de realizar. Assim, o ato de realizar despesa com recursos públicos está relacionado com a importância que o objeto adquirido tem para a prestação dos serviços públicos.

Os valores envolvidos no processo de realização de despesa têm dois aspectos importantes: a integridade individual da parcela da sociedade que usufruirá do fornecimento do objeto buscado pela Administração Pública e o atendimento das necessidades da sociedade que buscam os serviços públicos.

Esses dois aspectos caracterizam os valores sociais de uma relação econômica e, independente do momento vivido, a Administração Pública tem a obrigação de atender à sociedade com produtos essenciais para seja possível a prestação daqueles serviços públicos necessários naquele dado momento. Mas com a segurança desejada pela própria sociedade.

A caracterização dos valores sociais em uma relação econômica, em que a negociação é que paira como objeto principal, está vinculada à percepção da necessidade de realizar aquela despesa, naquele momento e pelos motivos mais importantes para a sociedade.

O método para caracterizar a relevância dos valores sociais na relação econômica consiste no cumprimento do princípio da supremacia do interesse público. Porque, não importando o momento ou os fatos decorrentes da relação, a necessidade da sociedade supera os aspectos econômicos, mesmo que esses demonstrem inconveniência àquela realização de despesa.

Assim, é por intermédio da comprovação da necessidade que se aplica a relevância dos valores.

4.4.3.3 Formalidade jurídica

De acordo com o Dicionário Aurélio, formalidade é a maneira expressa de proceder e jurídica é aquilo que segue os princípios do Direito. Na relação econômica que proporciona um dispêndio financeiro há formalidade jurídica para ambos os relacionados, Administração Pública e fornecedor do objeto buscado no mercado.

Para a Administração Pública, além dos aspectos definidos para o ato administrativo no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, há, obrigatoriamente, vinculação à previsão orçamentária e à disponibilidade financeira, que legitimarão a

realização da despesa, ligados aos preceitos legais impostos à Sociedade para que esta se torne fornecedora do Estado.

Para o fornecedor, a formalidade jurídica está vinculada com obrigações contábeis, comerciais, fiscais etc., que são imposições para se estabelecer mercadologicamente.

Para que ambos possam se relacionar em um negócio, há obrigatoriamente de serem respeitadas as formalidades jurídicas. Assim, a Administração Pública não pode esquecer a formalidade jurídica obrigatória ao fornecedor e este não pode esquecer a do Estado, como se os dois estivessem se relacionando comercialmente de forma particular, uma vez que as aquisições serão repassadas por meio da troca de recursos públicos.

Para a observância das formalidades jurídicas em uma relação econômica é necessário legitimar os atos que irão dispor dos recursos públicos, em espécie, por intermédio do cumprimento de princípios, normas e regras impostas em legislação específica, hoje a Lei nº 8.666/93, e se há a contrapartida do fornecedor quanto ao cumprimento de suas obrigações legais.

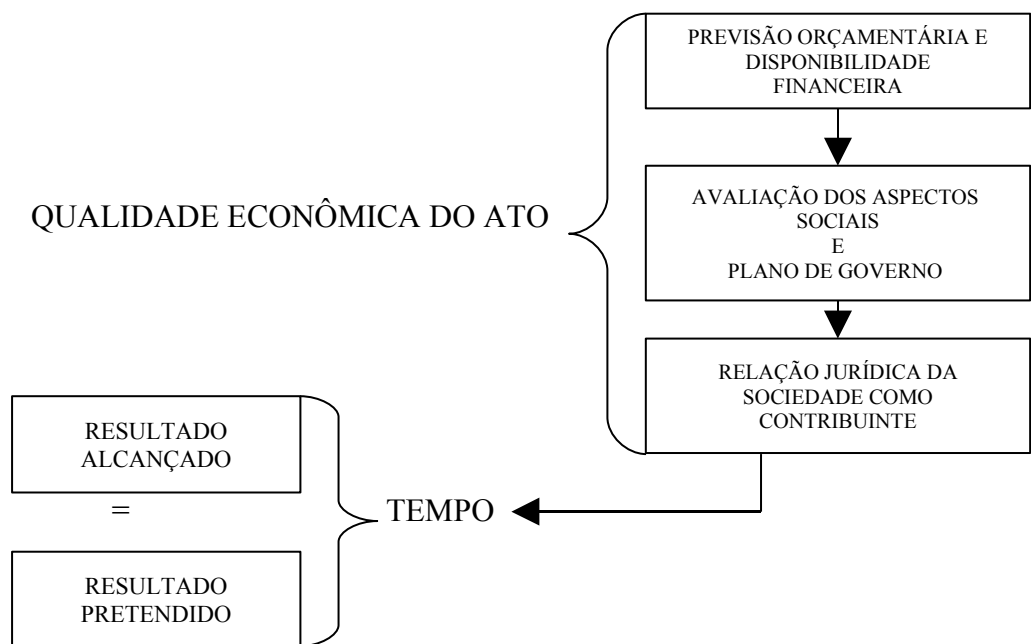
A observância das formalidades jurídicas se dá por meio da constatação dos fatos, comprovando documentalmente o cumprimento da legislação específica.

A previsibilidade, a relevância dos valores e a formalidade jurídica são os fatores que proporcionam a qualidade econômica das despesas públicas com aquisições de materiais e obtenção de serviços. Quando estão baseadas no planejamento da ação, por meio da previsibilidade - Plano de Governo; atendem aos anseios da sociedade, importância dada aos fatores sociais - necessidades atendidas, supremacia do interesse público - e pelo equilíbrio das contas públicas, atendimento ao princípio da legitimidade - arrecadação de receitas.

A qualidade econômica, apesar de estar ligada aos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da legitimidade, portanto, agrupamento dos três fatores descritos neste estudo, é a produção dos serviços públicos para sociedade com menor custo possível, sem contudo desconsiderar a qualidade do produto adquirido.

Assim, economicidade na realização de despesa é a capacidade de executar as tarefas em tempo certo e da forma certa. Para que seja possível, é necessário reconhecer no processo de produção os fatores que teatralizam a economia, a contabilidade e a qualidade das relações, que não são avaliados no presente, mas no decorrer do tempo, porque aquele que representa o mais caro no momento da relação econômica, certamente, representará economicidade futura pelo atendimento e satisfação da sociedade pela prestação dos serviços públicos adequados, que é obrigação do Estado.

O princípio da economicidade pode ser representada da seguinte forma:



4.4.5 Conjunção: eficiência, eficácia e economicidade

O estudo e a pesquisa são ramos do conhecimento, porque dão ciência das informações para a conscientização: a eficiência, a eficácia e a economicidade podem levar a Administração Pública à efetividade, que por sua vez é o resultado verdadeiro, quando esses são praticados em conjunção.

Para a observância da efetividade, a Administração Pública tem como instrumento de verificação a atividade de fiscalizar, imposta pelo artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil aos organismos de controle interno, quando devidamente instituídos, e externos: o Poder Legislativo, por intermédio dos Tribunais de Contas.

Para fiscalizar este tripé, utiliza-se a auditoria operacional, por ser o procedimento que avalia a otimização dos recursos, o desempenho das operações, os sistemas de informação e da organização, os métodos de administração, a propriedade e o cumprimento das políticas e, por último, a adequação e a oportunidade das decisões estratégicas. E, mesmo integrando os três “Es”, vincula-se à auditoria contábil e financeira, porque delas se subtraem o resultado efetivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações estão acontecendo diariamente, instigando todos, sociedade, organizações públicas e privadas e as pessoas de forma individual. São reformas de paradigma, passando por conceitos econômicos, sociais e culturais. Há exigências em todas as áreas, provocadas pelas transformações na forma de transmissão das informações, que é volumosa e rápida, acarretando mudanças na estrutura do mundo, transformando-o em uma aldeia global.

No mundo das normas e regras para o exercício das atividades públicas no Brasil, as transformações também são volumosas, porém lentas. Iniciadas há aproximadamente quarenta anos, com o advento do Decreto-Lei nº 200; todavia, tomou forma pela introdução dos princípios na alteração da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988 e, hoje, com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se nova necessidade de transformação do Estado, de Regulador para Fiscal.

Como as organizações públicas são compostas de organismos estruturados, hierarquicamente estáveis, em oligarquia de especialista, isso dificulta qualquer mudança, pois esta representa perda de poder. É nessa conduta que caminha a maioria dos que executam as tarefas diárias da Administração Pública. Há inércia generalizada, tanto dos Servidores, que são remunerados para exercer as atividades que a sociedade busca, como dos Agentes, que são remunerados para representar o poder decisório da ação.

Passados aproximadamente 18 anos da promulgação da Constituição brasileira, a realidade é outra e as transformações são visivelmente necessárias nas atividades diárias da Administração Pública; não caminhar com a rapidez que o mundo impõe é, literalmente, isolar-se como uma ilha deserta no meio do oceano.

Essas são as considerações gerais extraídas da pesquisa, que demonstrou a necessidade incessante de mudança pela introdução de um novo modelo de Estado, o Fiscal.

Assim, conclui-se que a mudança de conduta da Administração Pública está vinculada a introdução de métodos que busquem as responsabilidades pela inércia, independente de

Servidor ou Agente, de forma coerente e submetida à observância dos princípios constitucionais impostos para a gestão pública, acompanhados da modernização dos estatutos, normas e regras, hoje em vigor, mas que não acompanham a rapidez das transformações.

Contudo, o presente estudo apontou métodos de observância do princípio constitucional da eficiência e da avaliação dos resultados alcançados, que são inerentes ao objetivo principal do trabalho, que é apresentação de uma proposta de procedimentos para observância do princípio constitucional da economicidade na realização de despesas públicas com aquisição de materiais e obtenção de serviços.

Do contexto do estudo, conclui-se que a observância do princípio constitucional da eficiência, independente da atividade pública realizada, se envolveu ou não despesas com aquisição de bens e obtenção de serviços de terceiros deve atuar em todas as áreas, e sua aplicação passa pelo conhecimento e troca de informações entre Servidores e Agentes Públicos.

Sua prática se dá pelo cumprimento de sete características, que são inerentes ao dia-a-dia da Administração Pública e vincula o cumprimento de outros princípios, também constitucionais, mencionados no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

É vinculado diretamente às atividades meios e fins da instituição responsável pela prestação de serviços definidas pelas organizações, e entendeu-se como atribuições de todos os Servidores e Agentes Públicos.

A avaliação dos resultados obtidos pela Administração Pública, obrigação imposta pelo inciso II do artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil, também responsável pela aplicação da observância do princípio da economicidade, possibilita mensurar os dados inseridos pela sociedade, ou seja, as suas necessidades, e fatos apresentados pela Administração Pública, que são as formas que possibilitam o atendimento.

Como a sua prática se dá por meio de quantificação dos custos e benefícios inseridos na prestação dos serviços públicos, donde se conclui que, vincula-se ao cumprimento das sete características necessárias ao cumprimento do princípio da eficiência. Neste sentido, é obrigatório para avaliação de todos os atos públicos.

É vinculado diretamente a avaliação dos planos de governos e aos orçamentos e programas e, entendeu-se como atribuição de competência da área de planejamento.

O princípio da economicidade, alicerce de toda a temática deste trabalho, é voltado à qualidade econômica dos fatores que moldaram o ato que levou à prestação dos serviços públicos. E, se há obrigatoriedade de fiscalizá-lo, pela introdução da atividade de controle

interno e externo, prevista no caput do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, também é obrigação dos executores das tarefas a observância, acompanhada pela fiscalização dos Agentes Públicos responsáveis pela gestão dos serviços oferecidos à sociedade.

Esse princípio é fortemente ligado ao da legalidade e ao da legitimidade, porque é alicerçado no tripé: previsão orçamentária, formalidade jurídica e relevância de valores sociais, que automaticamente se traduzem no interesse público.

Como atributo de fiscalização, a aplicação do princípio da economicidade é vinculado as atividades de todas as áreas da Administração Pública, nos mesmos moldes dos demais princípios constitucionais, por duas razões: sua observância se dá após a legalização e legitimação do ato que possibilitou a prestação dos serviços públicos.

Como considerações finais, sugere-se a introdução, em manuais de procedimentos de atividades e na formação dos fiscalizadores da conduta pública, internos e externos, dos métodos de observâncias apontados no capítulo IV deste trabalho.

6. BIBLIOGRAFIA

ARANHA, Luiz Ricardo Gomes. **Manual de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Lemi, 1979. 131p.

ALENCAR, Eurice Sorino de. **A Gerência da Criatividade**. São Paulo: Makron Books, 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e Documentação: referências – elaboração: 6023:2000**. Rio de Janeiro, 2000.

ANDRADE, Armando. **Eficácia, Eficiência e Economicidade: como atingi-las através de adequados sistemas de controles internos**. São Paulo: A Andrade, 1999.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BRASIL, Constituição da República Federativa: **acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais, das Emendas Constitucionais e das Emendas Constitucionais de Revisão**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Marcia Cristina Vaz dos Santos e Livia Cespedes. 29. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Direito Financeiro**: Lei nº 4.320, de 17-3-64, normas disciplinadoras da matéria, plano de contas único da Administração Direta. 3 ed.: Brasília, Senado Federal, 1981. 124p.

BARROS, Luiz Celso. **Ciência Finanças: Direito Financeiro**. In: BARROS, Cassiana Lúcia Quércio de (pesq.). 3. ed. São Paulo: Jalovi, 1990.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 548p. (Atualizado por Dejalma de Campos)

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informação**. São Paulo: Atlas, 1985.

BENN, A. E. **Glossário de Termos Administrativos**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1967.

BORGES, José Souto Maior. **Uma Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998. 124p.

BRASIL. Senado Federal. **Direito Financeiro**: Lei nº 4.320, de 17-3-64, normas disciplinadoras da matéria, plano de contas único da Administração Direta. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 1981. 277p.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Curso de Contabilidade Gerencial**. In: MALAMAN, Jurandir (coord.). São Paulo, Atlas, 1997.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC: Controle da Qualidade Total** (no estilo japonês). Belo Horizonte, MG: Fundação Chistiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG. Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. **Os Novos Paradigmas**: como as mudanças estão mexendo com as empresas. São Paulo: Atlas, 1996.

COSTA, Geraldo Vieira da. **Cultura e Valores Organizacionais**. Florianópolis: Insular, 1999. 168p.

DRUCKER, Peter F. **O Advir de Nova Organização**. In: MCGOWAN, William G. **Resolução em Tempo Real**: gerenciando a tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 3 a 15.

DUTRA, René Gomes. **Custos: uma abordagem prática**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. 231p.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1990. 202p.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos do Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

GIL, A C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Carlos Roberto de Miranda. **Manual de Direito Financeiro e Finanças**. 2. ed. ver. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

GARCIA, Ermerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1989. 224p.
- GOLDENBERG, Miriam. **A Arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 3. Ed.. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 553p.
- LEONE, George Sebastião Guerra. **Custo: planejamento, implantação e controle**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- LEONETTI, Carlos Araújo. **A Contribuição de Melhoria na Constituição de 1988**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 127p.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 1989.
- KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1999. 225p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. In: AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE F., José Emmanuel (atual.). 21. ed. São Paulo: 1996.
- MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei n.º 4.320 Comentada**. 30. ed. ver. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001.
- MARÇAL, Justen Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.
- MORAES, Alexandre de. Constitucionalização do direito administrativo e princípio de eficiência. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (org.). **Administração Pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: RT, 2002. P. 25-54
- MATOS, Orlando Carneiro de. **Econometria Básica: teoria e aplicações**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000**. 2. Ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- PISCITELLI, Roberto Bacaccio; TIMBÓ, Maria Zelene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SLOMSKI, Valmor. **Mensuração do Resultado Econômico nas Entidades Públicas: uma proposta**. Chapecó: Argos, 2001. 86 p.

SANTA CATARINA, Constituição. **Constituição do Estado de Santa Catarina:** promulgada em 5 de outubro de 1989. 5. ed. Florianópolis: Insular, 2002.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA: Memória dos 110 Anos/Santa Catarina. Tribunal de Justiça. ed. Comemorativa 1891-2001. Florianópolis: Divisão de Artes Gráficas, 2001.

VICCARI Jr. Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélío; TREMEL, Rosângela; CRUZ, da Cruz (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** São Paulo: Atlas, 2000.