



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**



HIDROASTRO BEZERRA DE ABRANTES

**UM ESTUDO SOBRE A ÁREA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOUSA – PB À
LUZ DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA.**

HIDROASTRO BEZERRA DE ABRANTES

**UM ESTUDO SOBRE A ÁREA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOUSA – PB À
LUZ DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA.**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Francisco Jean Carlos de Souza Sampaio.

HIDROASTRO BEZERRA DE ABRANTES

**UM ESTUDO SOBRE A ÁREA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOUSA – PB À
LUZ DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA.**

Esta monografia foi julgada adequada para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada na forma final pela Banca Examinadora designada pela Coordenação do Curso de Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – PB, Campus Sousa.

Monografia aprovada em 11/ 03 /2015

BANCA EXAMINADORA

Me. Francisco Jean Carlos de Souza Sampaio – Orientador.
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Ma. Cristiane Queiroz Reis
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Prof.- Francisco Daênio
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

**UM ESTUDO SOBRE A ÁREA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SOUSA – PB À
LUZ DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA.**

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para os devidos fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, intitulado: Um estudo sobre a área da saúde pública do município de Sousa – PB à luz da legislação orçamentária pública brasileira. Estando ciente sobre as sanções legais prevista referente ao plágio. Portanto, ficam a Instituição, o Orientador, e os demais membros da Banca Examinadora isentos de qualquer ação negligente da minha parte, pela veracidade e originalidade desta obra.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Sousa – PB, 24 de março de dois mil e quinze.

HIDROASTO BEZERRA DE ABRANTES

A Deus pelo dom da vida.

Aos meus pais, exemplos de vida e formação
que devo seguir por toda vida.

À minha esposa grande companheira de
conquistas e momentos difíceis.

Ao meu filho pelo amor e carinho
incondicional, dedico.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, por tudo que me tem permitido alcançar na trajetória retilínea da vida.

A meus pais pelo exemplo de vida ser seguido.

A meu filho, Edgar, pelo incentivo às minhas atividades profissionais e a confiança em mim depositada e, sobretudo pelas palavras de ternura e carinho.

À minha esposa, companheira dessa jornada terrena em todos os momentos de minha vida, pelo amor a mim reservado.

Aos professores que fizeram parte dessa trajetória cuja finalidade foi repassar seus conhecimentos com maestria.

Aos meus amigos e colegas de turma, pelo apoio e troca de conhecimentos, que de forma amigável, companheira e responsável, transmitiram confiança e respeito procurando me incentivar no aprendizado e conclusão do curso.

“As dificuldades não foram poucas...

Os desafios foram muitos...

Os obstáculos, muitas vezes, pareciam intransponíveis.

Muitas vezes nos sentimos só, e, assim, o estivemos...

O desânimo quis contagiar, porém, a garra e a tenacidade foram mais fortes, sobrepondo esse sentimento, fazendo-nos seguir a caminhada, apesar da sinuosidade do caminho.

Agora, ao olharmos para trás, a sensação do dever cumprido se faz presente e podemos constatar que as noites de sono perdidas, as viagens e visitas realizadas; o cansaço dos encontros, os longos tempos de leitura, digitação, discussão; a ansiedade em querer fazer e a angústia de muitas vezes não o conseguir, por problemas estruturais; não foram em vão.

Aqui estamos, como sobreviventes de uma longa batalha, porém, muito mais fortes e hábeis, com coragem suficiente para mudar a nossa postura, apesar de todos os percalços...”

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar o comportamento da área da saúde do município de Sousa – PB durante o ano de 2014 à luz da legislação orçamentária pública brasileira, que para atingi-lo buscou: identificar os valores aplicados na área da saúde no município de Sousa – PB durante o ano de 2014, mostrar as dificuldades na destinação e aplicação da verba na área da saúde no referido município e verificar o cumprimento da legislação orçamentária pública brasileira quanto à aplicabilidade da verba específica destinada a área da saúde deste município. Este trabalho foi feito através de uma pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa detectou que: na área da saúde, durante o ano de 2014 foi aplicado 28 milhões de reais, atingindo o percentual de 20% do orçamento destinado para o ano já citado, sendo que apesar do orçamento parecer grande a aplicação do mesmo foi errônea em muitos aspectos. Por fim, demonstram-se os casos referentes a improbidade administrativa na saúde de Sousa. Assim, a realização do estudo comprovou o mau uso da verba pública que implica em improbidade administrativa.

Palavras-chave: Lei complementar. Contabilidade pública. Orçamento público. Saúde de Sousa/PB.

ABSTRACT

The study aims to analyze the behavior of health municipality of Sousa - PB during the year 2014 in the light of the Brazilian public budget legislation, which sought to achieve it: identify the amounts invested in health care in the municipality of Sousa - PB during the year 2014, show the difficulties in the allocation and application of funds in the health sector in the municipality and verify compliance with the Brazilian public budget legislation regarding the applicability of specific allocation for the health of this city. This work was done through a literature search and document analysis. The survey found that: in health care, during the year 2014 was applied 28 million, reaching the percentage of 20% of the budget for the year already mentioned, and despite the budget look great with that same was erroneous in many respects. Finally, show the cases concerning administrative misconduct in health Sousa. Thus, the study confirmed the misuse of public funds which implies improper conduct.

Keywords: supplementary law. Public accounting. Public budget. De Sousa / PB health.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Hospitais e casas de saúde da cidade de Sousa - PB	45
---	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	14
1.1.1 Objetivo Geral	14
1.1.2 Objetivos Específicos	14
1.2 Justificativa.....	14
2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUE REGE O ORÇAMENTO PÚBLICO	16
2.1 A Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964	16
2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal	177
2.2.1 Planejamento.	199
2.2.1.1 Plano Plurianual	20
2.2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	21
2.2.1.3 Lei Orçamentária Anual	22
2.2.2 Receita Pública.....	23
2.2.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita Pública.....	25
2.2.3 Despesa Pública.....	26
2.2.3.1 Despesa com Pessoal: Fiscalização e Controle.....	27
2.2.3.2 Limites com Pessoal.....	28
3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
3.1 Deveres e responsabilidades dos agentes públicos.....	32
3.2 Improbidade administrativa	33
3.3 Transparência na administração pública	38
4. METODOLOGIA	42
4.1 Tipos de Pesquisa	42
4.2 Coleta de Dados.....	42
4.3 Universo e Amostra.....	13
5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	43
5.1 Caracterização do município de Sousa – PB	43
5.2 O Ministério Público e a Política Pública Social de Saúde	47
5.3 Saúde no município de Sousa durante o ano de 2014.....	50
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS.....	56

1. INTRODUÇÃO

As leis e regulamentos específicos para as finanças públicas e, por extensão, à contabilidade, são de alçada da União e com aplicação obrigatória nas outras esferas administrativas do setor público.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal para três níveis de governo, por meio da limitação de gastos, segundo o seu principal instrumento de controle, que é a Receita Corrente Líquida (RCL). Esta legislação, sem dúvida, foi o acontecimento de maior relevância para o setor governamental no século XX.

Para atingir o objetivo da transparência da gestão pública, estão implementadas as modificações necessárias no sistema contábil do Estado para dotá-lo de uma estrutura mais adequada ao novo regimento legal para o controle das finanças públicas do País.

Seu principal objetivo está explicitado no seu art. 1º, e consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil, pois a partir dela todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Nascida mediante grande pressão da sociedade para moralizar o setor público financeiro, esta lei trouxe melhoras significativas nos gastos públicos de todo o país, melhoras no sentido de responsabilidade e moralidade no trato com a coisa pública, dentro dos princípios de razoabilidade, eficiência, moralidade e probidade administrativa. A referida lei, longe de ser apenas “mais uma” no rol da legislação brasileira veio para organizar o País e trazer-lhe um caráter de eficiência e seriedade que a sociedade brasileira há muito almeja. A partir dela, todos os agentes públicos assumem um compromisso para com o orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Assim, diante de cada despesa criada, os agentes da administração pública precisam prever uma nova fonte de receita que compense o gasto, o que obriga a Administração a somente aumentar as despesas com salário dos funcionários,

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	13
1.1.1 Objetivo Geral	13
1.1.2 Objetivos Específicos	14
1.2 Justificativa.....	14
2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUE REGE O ORÇAMENTO PÚBLICO	16
2.1 A Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964	16
2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal	17
2.2.1 Planejamento.....	19
2.2.1.1 Plano Plurianual	20
2.2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	21
2.2.1.3 Lei Orçamentária Anual	22
2.2.2 Receita Pública.....	23
2.2.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita Pública.....	25
2.2.3 Despesa Pública.....	26
2.2.3.1 Despesa com Pessoal: Fiscalização e Controle.....	27
2.2.3.2 Limites com Pessoal.....	28
3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
3.1 Deveres e responsabilidades dos agentes públicos.....	32
3.2 Improbidade administrativa	33
3.3 Transparência na administração pública	38
4. METODOLOGIA.....	42
4.1 Tipos de Pesquisa	42
4.2 Coleta de Dados.....	42
4.3 Universo e Amostra.....	44
5. Apresentação dos resultados	43
5.1 Caracterização do município de Sousa – PB	43
5.2 O Ministério Público e a Política Pública Social de Saúde	47
5.3 Saúde no município de Sousa durante o ano de 2014.....	50
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

As leis e regulamentos específicos para as finanças públicas e, por extensão, à contabilidade, são de alçada da União e com aplicação obrigatória nas outras esferas administrativas do setor público.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal para três níveis de governo, por meio da limitação de gastos, segundo o seu principal instrumento de controle, que é a Receita Corrente Líquida (RCL). Esta legislação, sem dúvida, foi o acontecimento de maior relevância para o setor governamental no século XX.

Para atingir o objetivo da transparência da gestão pública, estão implementadas as modificações necessárias no sistema contábil do Estado para dotá-lo de uma estrutura mais adequada ao novo regimento legal para o controle das finanças públicas do País.

Seu principal objetivo está explicitado no seu art. 1º, e consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil, pois a partir dela todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Nascida mediante grande pressão da sociedade para moralizar o setor público financeiro, esta lei trouxe melhoras significativas nos gastos públicos de todo o país, melhoras no sentido de responsabilidade e moralidade no trato com a coisa pública, dentro dos princípios de razoabilidade, eficiência, moralidade e probidade administrativa. A referida lei, longe de ser apenas “mais uma” no rol da legislação brasileira veio para organizar o País e trazer-lhe um caráter de eficiência e seriedade que a sociedade brasileira há muito almeja. A partir dela, todos os agentes públicos assumem um compromisso para com o orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Assim, diante de cada despesa criada, os agentes da administração pública precisam prever uma nova fonte de receita que compense o gasto, o que obriga a Administração a somente aumentar as despesas com salário dos funcionários,

criação de cargos públicos, endividamento público, renúncia de receita, dentre outras, mediante previsão, dentro do Orçamento, de compensação da verba perdida. Isto pode se der por meio de novos impostos, de respeito no trato com a coisa pública, de aumento de arrecadação e combate à sonegação, dentre outros instrumentos.

Ela obriga o agente público, por exemplo, a não estabelecer uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem que antes seja criada uma fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. É uma maneira de obrigar o agente a honrar os compromissos assumidos em forma de despesas, contudo sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros. Ocorre uma salvaguarda da receita, que não pode ser utilizada sem um mecanismo que a compense.

Conforme os argumentos acima e tendo em vista que a saúde, garantia constitucional trazida pela Carta Magna é e sempre será tema de grande relevância em nosso país. Esse tema é regido por diversos fatores a depender do clima, das necessidades da população e sua interligação com o meio ambiente. Todos esses fatores são regidos por recursos do governo de cada Estado e devem ser aplicados atendendo ao caso concreto a necessidade de cada região e a demanda a ser suprida.

Tendo em vista que o artigo 1º da LRF mostra a responsabilidade do gestor público em especial para com o povo o qual ele representa, há também a falta de interesse por parte da população que não acompanha de perto, com atuação real os recursos destinados à saúde se limitando apenas ao inconformismo conformado.

Este trabalho pretende responder o seguinte questionamento: Como se comportou a área de saúde do município de Sousa-PB, no ano de 2014 com relação a aplicação da legislação orçamentária pública brasileira?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

- Analisar o comportamento da área da saúde do município de Sousa – PB durante o ano de 2014 à luz da legislação orçamentária pública brasileira.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar os valores aplicados na área da saúde no município de Sousa – PB durante o ano de 2014;
- Mostrar as dificuldades na destinação e aplicação da verba na área da saúde no município de Sousa;
- Verificar o cumprimento da legislação orçamentária pública brasileira quanto à aplicabilidade da verba específica destinada a área da saúde no município de Sousa.

1.2 Justificativa

A Ciência Contábil estuda, interpreta e registra os fenômenos que afetam o patrimônio de uma entidade. Ela alcança sua finalidade através do registro e análise de todos os fatos relacionados com a formação, a movimentação e as variações do patrimônio administrativo, vinculado à entidade, com o fim de assegurar seu controle e fornecer a seus administradores as informações necessárias à ação administrativa, bem como a seus titulares e demais pessoas com ele relacionadas, as informações sobre o estado patrimonial e o resultado das atividades desenvolvidas pela entidade para alcançar os seus fins.

A escolha do tema deve-se ao fato de que a verba destinada à saúde para os municípios possui uma finalidade específica, e, para atingir essa finalidade, existem determinados processos que devem ser adotados pelos órgãos competentes baseando-se e seguindo a risca a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em cada município possui ou deve possuir um Conselho Municipal de Saúde o qual compete a realização de negociações de propostas visando o direcionamento de recursos destinados a inúmeras prioridades, o que possibilita um controle social mais efetivo. A participação dos Conselhos de Saúde independe da ação do Governo, pois manifesta interesse de diferentes segmentos sociais. Seu regramento geral vem disposto na Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990 onde dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. A Lei Municipal da cidade de Sousa que rege sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde é a de número 003, de 22 de junho de 1994.

Um dos objetivos que trouxe a baila o presente projeto na gestão 2008 – 2012 foi o ingresso de uma Ação de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público Federal na qual mostra que houve falha na fiscalização durante uma construção de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA no município de Sousa – PB em que o prefeito constitucional da época Fabio Tyrone bem como dois engenheiros e a empresa executora da obra assinou a ordem de serviço sem antes o projeto ter sido aprovado pela equipe técnica do Ministério da Saúde.

Este trabalho servirá para esclarecer os reflexos da improbidade administrativa na cidade de Sousa segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne a aplicação de fato dos recursos destinados à saúde.

Esta monografia se justifica pela importância de se estimular a transparência pública.

2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUE REGE O ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 A Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964

Como já asseveramos a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - LRF, não revoga a Lei nº 4.320/64. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o status de Lei Complementar. Mas, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente.

Um exemplo concreto é verificado a partir de algumas alterações sofridas pela Lei nº 4.320/64, quais sejam:

- a) Conceito de dívida fundada;
- b) Conceito de empresa estatal dependente;
- c) Conceito de operações de crédito.
- d) Tratamento dado aos Restos a Pagar

Finalmente, a LRF atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com a LRF, as informações contábeis passarão a interessar não apenas à administração pública e aos seus gestores. A sociedade passa a tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante os instrumentos que a LRF incorpora para esta finalidade.

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a clara preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício

financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de elo de ligação entre aqueles dois instrumentos.

A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada”, como visto anteriormente. Diante desta constatação nos vem a pergunta: Nenhum ente público poderá endividar-se (contratar operações de crédito) a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal? A resposta é: certamente que pode.

Entretanto, sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

A partir da análise do Capítulo VII da LRF, que trata da dívida e do endividamento público, sabemos que, nos termos da Resolução nº 40 e da Resolução nº 43, aprovadas pelo Senado Federal, foram definidos limites para a dívida pública de todos os entes nacionais. As questões relativas a dívida pública serão analisadas mais adiante.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo

artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- c) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e Transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, conforme será demonstrado mais adiante, quando abordarmos este assunto.

Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

- a) a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos
- b) a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- c) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Já as correções de desvios requerem a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

2.2.1 Planejamento.

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a clara preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, para servir de elo de ligação entre aqueles dois instrumentos.

A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO.

2. 2.1.1 Plano Plurianual

Previsto no Art.165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos.

Nosso entendimento é que não se aplicam, nas esferas estaduais e municipais, as disposições concernentes à regionalização, pois, conforme se depreende da leitura do parágrafo 7º do referido mandamento, são elas mais pertinentes ao PPA federal. O objetivo visado pelo Poder Constituinte de 1988 era a redução das disparidades entre as regiões geográficas do País, em especial do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em relação às regiões Sul e Sudeste, estas mais desenvolvidas sob todos os aspectos. E uma das formas idealizadas para alcançar esse objetivo foi através do investimento público, do qual o PPA vem a ser o instrumento canalizador de recursos.

O texto da LRF, aprovado no Senado Federal, previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo para remessa da proposta do PPA ao Legislativo (até o final de maio), além da elaboração de um Anexo de Política Fiscal, destinado a demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas plurianuais nele contidos, com as linhas gerais da política econômica nacional e de desenvolvimento social. Dessa forma, assegurar-se-ia, ao menos em tese, uma certa uniformidade de linhas de ação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, de modo a lograr-se o máximo de resultado nas ações desenvolvidas, com o mínimo de conflitos e superposições.

No entanto, essa parte foi objeto de veto pelo Presidente da República, sob o argumento de que a exiguidade do prazo inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

O que deve ser ressaltado é a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual

todos os demais planos e Programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

2. 2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO, na sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes funções, sendo as mais importantes:

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- c) dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- d) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- f) estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Conforme o artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até meados de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (final de junho). Esses prazos dizem respeito à União, prevalecendo para Estados, Distrito Federal e Municípios o que estiver disposto nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Além disso, a LDO estabelece regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem também o mérito de submeter à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Anteriormente à vigência da atual Carta Magna, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem trânsito pelo Parlamento. A LRF, por sua vez, ampliou o papel e a importância da LDO tornando-a, ainda, elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

2. 2.1.3 Lei Orçamentária Anual

Da mesma forma que na LDO, várias alterações estão sendo introduzidas, pela LRF, na sistemática de elaboração do orçamento anual. Dentre as principais, destacam-se:

- a) O demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.

- b) A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais;
- c) A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

A Lei Orçamentária Anual, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Conforme o artigo 35 do ADCT, o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro). Estes prazos, em geral, também são observados pelos Estados e Municípios.

De acordo com o artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, analisado na sessão anterior, tendo ainda, por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, Etc. Neste caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos Definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência, que a LDO deverá prever para o atendimento às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais. A dívida pública terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas para esse fim devem estar destacadas na Lei.

2.2.2 Receita Pública

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o incremento na carga tributária brasileira a partir daquele período. Em 1989 ela representava cerca de 22% do PIB nacional, tendo atingido 29,5% em 1990. A Carta Magna aumentou

significativamente a participação dos Estados e dos Municípios na repartição do “bolo fiscal”, em detrimento da União. Isso ocorreu em virtude do aumento das transferências de recursos através dos fundos de participação (FPE e FPM). Além disso, não foram repassados aos governos estaduais e municipais as obrigações e os encargos pertinentes, na proporção do incremento das transferências.

Houve, ainda, uma queda nas receitas próprias do Governo Central, já que a Constituição Federal retirou os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, do campo da competência Federal. Estes impostos passaram a fazer parte da base de cálculo do ICMS, cabendo aos Municípios a fatia de 25% deste que é o principal imposto estadual. Desta forma, a União, que detinha cerca de 75% do total do recursos tributários arrecadados no País antes da Constituição de 1988, passou a contar com cerca de 66% desse total, a partir de 1989.

Outras transformações importantes foram observadas na estrutura tributária brasileira a partir da CF/88, dentre elas:

- a) O IOF, antes instrumento de política monetária, passou a assumir caráter arrecadatório;
- b) As contribuições sociais aumentaram a sua participação na carga tributária (de 24% em 1988, para 26%, em 1992);
- c) Como o IOF e as contribuições sociais não são transferidos aos Estados e municípios, a participação da União na arrecadação apresentou uma ligeira recuperação em 1994, chegando próximo aos 70% do “bolo fiscal” no período;
- d) O incremento nas receitas de Estados e Municípios não livrou esses entes do problema do endividamento público, que aumentou significativamente na década de 90.

Neste caso, verificou-se que a busca pelo equilíbrio fiscal no Brasil não se restringe ao incremento na arrecadação mas, também, a uma política de gastos mais restritiva.

Finalmente, o aumento das transferências da União trouxe como consequência a renúncia a parte das receitas próprias em alguns governos subnacionais. Não havia estímulo para a arrecadação de impostos que, em alguns casos, representavam percentual pouco significativo das receitas correntes totais.

Portanto, a LRF, através do Capítulo III, visa a resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local. Estados e Municípios possuem legislação tributária própria e devem explorar com eficiência o seu potencial de arrecadação, desvinculando-se cada vez mais da dependência do Governo Federal.

A determinação para a cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para o desenvolvimento do sistema tributário próprio. Na verdade, nos termos da LRF e, nos termos da Lei 10.028 (Lei de Crimes Fiscais), cobrar impostos, mais do que um direito da administração pública, passa a ser uma obrigação.

2.2.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita Pública

A instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos são ressaltadas pelo texto da LRF como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento dessa norma terá como consequência a imediata suspensão das transferências voluntárias ao ente público que se mostrar negligente nessa questão.

Para a sua previsão, além de observar as normas técnicas e legais e a respectiva metodologia de cálculo, as estimativas da receita devem estar acompanhadas de demonstrativo da sua evolução, nos três anos anteriores e nos dois seguintes àquele a que se referirem. Permanece também o mandamento constitucional que somente admite reestimativa de receita, pelo Poder Legislativo, nos casos de erro ou omissão, de ordem técnica ou legal.

Quanto às metas bimestrais de arrecadação, o art. 13 da LRF determina que o Poder Executivo deverá, até trinta dias após a publicação do orçamento anual, efetuar o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, informando quais medidas serão adotadas para o combate a sonegação, a cobrança da dívida ativa e os créditos executáveis pela via administrativa. Ressalte-se a importância dessa medida, uma vez que tais metas bimestrais de receita servirão de parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira a que se refere o art. 9º, há comentado.

2.2.3 Despesa Pública

A regra básica da LRF (art. 15), para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Essa norma, de acordo com o § 4º do artigo 16 da LRF, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obra, como também para a desapropriação de imóveis urbanos, que, de acordo com a Constituição, deverá ser paga em dinheiro.

A novidade aqui está no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do art. 17, é a despesa corrente:

- a) derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- b) geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
- c) Algumas ações governamentais objetivas poderão esclarecer um pouco mais este conceito:

- d) em nível municipal, por exemplo, o pagamento de “bolsa-escola” para famílias carentes que comprovem a frequência dos filhos em idade escolar na rede pública de ensino;
- e) projeto para criação de Territórios Federais na Região Amazônica, aprovado no Plenário do Senado Federal em 2000.
- f) Como se vê, as despesas geradas a partir dessas ações, atendem aos requisitos propostos: geração despesas correntes, derivadas de lei e execução por período superior a dois exercícios financeiros.

Diante do que estabelece a nova lei, para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Some-se ainda a restrição do parágrafo 3º do art. 17 que, sem deixar margem para criatividade, define o aumento permanente de receita como o “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação De tributo ou contribuição.” De nada valerão, pelo menos para esse fim, iniciativas do tipo “combate à sonegação”, “bolão fiscal” e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara a aumento de despesa a prorrogação daquela já criada por prazo determinado.

Não é de estranhar, portanto, que este seja um dos pontos que mais tem suscitado críticas por parte dos governantes nos diversos níveis da Federação, diante das barreiras que são impostas a aumentos de despesa, sem a correspondente fonte de recursos. No entanto, o princípio que embasa tal conduta não é outro que o de “gastar apenas o que se arrecada”.

2.2.3.1 Despesa com Pessoal: Fiscalização e Controle

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal.

O que acontece quando um ente público despense 70% de suas receitas líquidas com a folha de pagamento? Significa que restam 30% para a realização dos serviços públicos básicos, como educação, saneamento, saúde e segurança, sem considerar a manutenção de estradas e vias urbanas, a preservação do patrimônio público, etc. Além disso, o crescimento populacional demanda um programa de investimentos crescente por parte dos governos.

Uma crítica constante à Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal. A definição desses limites busca simplesmente permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos.

Certamente que o aumento da participação da folha de pagamento nas receitas de Estados e Municípios deveu-se, como já foi visto, à estabilidade econômica e a queda nos índices inflacionários. Além disso, a despesa com pessoal apresenta um componente vegetativo importante, responsável pelo crescimento deste tipo de despesa de forma continuada.

Por conseguinte, a limitação dos gastos com pessoal em percentual da RCL deve-se, antes de mais nada, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

2. 2.3.2 Limites com Pessoal

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 18, *caput*, se entende como despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de

qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência

A apuração dos gastos com pessoal será feita com base em um período de 12 meses. Neste caso, os limites a serem apresentados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF do primeiro e do segundo quadrimestre, somarão despesas com pessoal relativas a dois exercícios financeiros, já que a contagem retroage 11 meses. Somente o RGF referente ao último quadrimestre do ano apresentará as despesas de pessoal verificadas na unicidade do exercício financeiro.

A Lei Responsável determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- a) 50% da RCL para a União; e
- b) 60% da RCL para Estados e Municípios.

Cumpramos ressaltar que após a publicação da LRF, fica revogada qualquer outra legislação que verse sobre estes limites. É o caso da Lei Complementar nº 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II. De acordo com a LRF, tais limites serão agora repartidos entre todos os Poderes públicos, com percentuais específicos para cada poder.

Na esfera Federal o limite será de 50% da RCL, assim dividido:

- a) 40,9% para o Executivo;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 2,5% para o Legislativo; e
- d) 0,6% para o Ministério Público.

Na esfera estadual o limite de 60% será repartido da seguinte forma:

- a) 2% para o Ministério Público;
- b) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- c) 6% para o Judiciário; e

d) 49% para o Executivo.

Na esfera municipal o limite de 60% será assim repartido:

a) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e

b) 54% para o Executivo.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, fala sobre os princípios básicos da administração pública, que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade deixa claro que, enquanto os particulares podem fazer tudo que a lei não proíbe, a administração pública, além de não poder agir contra a lei, tampouco pode seguir além dela, só podendo agir nos estritos limites da lei. Um exemplo desta situação é a conduta imoral de uma pessoa. Ainda que isso seja censurável do ponto de vista ético ou de acordo com o comportamento aceito pela sociedade, isso pode não configurar uma atitude que vá contra a lei. O mesmo não ocorre na administração pública, uma vez que a Constituição fala claramente dos princípios da legalidade e da moralidade distintamente.

O princípio da impessoalidade diz que o administrador público só pode buscar uma finalidade pública nos atos praticados. Assim, seus objetivos devem ser sempre impessoais, não contaminados por interesses individuais.

O princípio da moralidade faz com que o ato administrativo tenha que obedecer não somente à lei jurídica, mas, também, à ética, conforme exceto de decisão do STF11:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa.

Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

A publicidade é condição essencial para a democracia e o Poder Público deve ser o mais transparente possível. É necessário que a sociedade tenha conhecimento

do que os administradores estão fazendo. A publicidade é um facilitador do controle social da gestão pública, uma vez que impede atos sigilosos.

O princípio da eficiência expressa a ideia de que a administração pública deve agir de modo rápido e preciso, de forma que os resultados produzidos sejam satisfatórios aos cidadãos. Assim, não pode haver lentidão, descaso, negligência ou omissão nas ações da gestão pública.

3.1 Deveres e responsabilidades dos agentes públicos

O agente público deve prestar atendimento a uma demanda pública e deve sempre seguir os princípios constitucionais, bem assim como aquilo que lhe é imposto pela legislação. Além disso, a fim de que o interesse público seja atendido, há deveres funcionais que devem ser seguidos. O artigo 116 da Lei nº 8.112/1990 mostra os deveres do servidor público federal, mas esses itens já foram incluídos em muitos estatutos estaduais e municipais.

De acordo com essa lei, o agente público tem o dever de lealdade, que exige do servidor respeito às leis e às instituições constitucionais. Tem, também, o dever de obediência, que faz com que o servidor acate ordens legais de seus superiores e as execute. Tem, ainda, o dever de conduta ética, advindo do princípio constitucional da moralidade. A lei diz ainda que o agente público tem o dever de eficiência, o que significa que este precisa exercer suas funções com presteza, gerando resultados positivos e a satisfação do público atendido.

Além dos deveres, o agente público tem responsabilidades, que, de acordo com Couto, são a pedra angular do Direito Público. Essa responsabilidade pode ser administrativa, civil ou penal.

A responsabilidade administrativa ocorre quando as normas internas da Administração são violadas. Isso acarreta pena disciplinar.

A responsabilidade civil ocorre quando o servidor causa algum dano à Administração por culpa ou dolo, no exercício de sua função. De acordo com

Meirelles (2004 apud Couto), a culpa é caracterizada como resultado de imprudência ou negligência, enquanto que o dolo é resultado de má-fé.

A responsabilidade penal ou criminal ocorre quando é cometido um crime funcional. Nesse caso, o servidor responde processo crime e está sujeito aos efeitos legais da condenação, de acordo com Meirelles (2004 apud Couto, 2010:20). Os crimes funcionais são aqueles praticados por funcionário público contra a administração em geral e estão previstos no Código Penal nos artigos 312 a 326.

A Administração tem diversos meios de responsabilização, que variam de acordo com a gravidade da infração. De acordo com Di Pietro (1996 apud Couto, 2010, p. 23), “o controle é não somente um poder, mas, também, um dever dos órgãos que possuem essa função”.

O controle interno é feito pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e se refere à fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Entre outros itens, o controle interno deve comprovar a legalidade dos resultados e deve avaliá-los. Caso haja alguma ilegalidade, aqueles que estão fazendo esse controle devem levar isso ao Tribunal de Contas da União.

Ainda segundo Di Pietro (1996 apud Couto, 2010, p. 24), “o papel do Ministério Público no controle da Administração Pública é primordial, uma vez que o MP é responsável pela denúncia de crimes cometidos por autoridades públicas”.

O controle externo é feito por um órgão que não integra a estrutura do órgão controlado e pode ser parlamentar, jurisdicional e particular.

Existe, ainda, o controle privado ou social, que é feito pela população.

3.2 Improbidade administrativa

A improbidade administrativa é a conduta inadequada ao exercício da função pública; é o comportamento que viola a ética que se espera do agente público. É importante lembrar que improbidade não é somente desonestidade, mas, também, descaso e comportamento antiético. A lei que a caracteriza é a de nº 8.429/1992, que divide essa improbidade em três categorias: atos que redundam em

enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao Erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O enriquecimento ilícito ocorre quando um agente público aumenta indevidamente seu patrimônio, aproveitando-se do exercício de sua função. Esta conduta pode estar ligada à corrupção e pode, ainda, configurar corrupção passiva, prevista no Código Penal: “Caso o agente público receba vantagem indevida, sua conduta será, ao mesmo tempo, crime (punido pelo Código Penal) e ato de improbidade administrativa (punido pela Lei de Improbidade Administrativa).

O art. 9º da Lei Nº 8.429/92 fala sobre os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

O inciso VII diz que, quando o agente adquire bens desproporcionais a sua renda ou à normal evolução do seu patrimônio no exercício do cargo, esse agente está obtendo uma vantagem indevida em razão do exercício de sua função. Segundo Hage (2005, p. 28):

[...] é da experiência comum, da observação do que normalmente acontece, que quem enriquece na função pública de forma desproporcional aos seus ganhos (sobretudo se trabalha em tempo integral e com dedicação exclusiva), muito provavelmente o faz por meios ilícitos; e [...] porque se sabe que, em regra, é difícil, senão impossível, surpreender o “fato antecedente”, gerador do enriquecimento ilícito.

Caso a variação em seu patrimônio seja lícita, o agente pode demonstrar isso, provando, assim, que os bens por ele adquirido não configuram enriquecimento ilícito, uma vez que a aquisição não representa vantagem indevida.

O art. 11 da Lei Nº 8.429/92 apresenta os atos de improbidade por violação aos princípios da administração pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que

viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Não são somente os agentes públicos que podem praticar atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, mas, sim, todos aqueles que exerçam mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei Nº 8.429/9230:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

No Parágrafo único do artigo citado anteriormente, estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Ainda que todos os atos de improbidade administrativa atentem contra os princípios da administração pública, deve-se entender que o art. 11 da LIA será usado somente para as condutas que não impliquem em enriquecimento ilícito, nem tampouco causem prejuízo ao erário.

Erário é o conjunto de recursos econômicos e financeiros das entidades da administração pública: União, estados, Distrito Federal, municípios, fundações públicas e autarquias. O conceito de patrimônio público é ainda mais abrangente do que o de erário, pois inclui bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico pertencentes aos entes da administração pública. É importante lembrar disso, uma vez que, apesar de mencionar atos que causam prejuízo ao erário, nesse caso, a Lei de Improbidade Administrativa se aplica aos atos que causam prejuízo ao patrimônio público.

Os atos de improbidade administrativa são, geralmente, causados por ações. Por exemplo, quando o agente não faz licitação quando esta é necessária, mas podem ser causados também por omissão. Isso ocorre quando o agente não age quando deveria agir.

A Lei nº 8.429/92 diz em seu artigo 10, que se refere aos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Esse artigo traz a ideia de que a lei prevê que o ato de improbidade que causa prejuízo ao erário pode ser doloso ou culposo, sendo que é doloso quando o agente quer causar prejuízo e é culposo quando o agente faz isso por imprudência, negligência ou imperícia. De acordo com Santiago (2011), como o objetivo dessa lei é punir o agente desonesto e não o inábil, não há margem para a possibilidade jurídica da ação de improbidade para a conduta culposa.

3.3 Transparência na administração pública

Neto (2000 apud COUTO, 2010, p. 44) conceitua assim a transparência:

A transparência na Administração Pública é obrigação imposta a todos os administradores públicos, pois devem velar pela coisa pública, já que atuam em nome dos cidadãos. Os reflexos da transparência na gestão pública não se limitam ao campo da administração, terão repercussão nos diversos setores da vida nacional. Talvez o mais grave problema seja o impacto sobre a credibilidade das instituições democráticas que, uma vez

enfraquecidas, abrem espaço para a desordem, insegurança, e até mesmo à criminalidade.

Para que haja exercício da cidadania é necessário que haja acesso à informação. É preciso lembrar que sem informação adequada o exercício dos direitos do cidadão é afetado, principalmente o mais importante desses direitos, que é o voto. Caso o indivíduo não possa acessar os dados que lhe fornecerão subsídios para que possa tomar uma decisão sobre em quem votar, o juízo que essa pessoa formará será errôneo, e seu voto poderá ser dado a um candidato sem mérito. É, ainda, pertinente esclarecer que a transparência vai além da publicidade, já que as informações podem ser públicas, mas podem não ser confiáveis.

Prado (2004) destaca que, ainda que tenha surgido antes, o desenvolvimento tecnológico que originou a Era da Informação foi mais difundido na década de 1970. Isso significa que esse desenvolvimento ocorreu paralelamente à Reforma do Estado. Com isso, foi possível haver uma reengenharia de processos com apoio de novas tecnologias de informação e de comunicação, surgindo, assim, o governo eletrônico.

Participar do processo de elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos é um direito do cidadão que lhe é garantido pela Constituição. O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público pelo cidadão é chamado de controle social. Para que isso aconteça é necessário que o governo disponibilize informações. O fornecimento desses dados à sociedade é o princípio da transparência, mostrando que é necessário que a sociedade saiba como foram usados os recursos do Estado.

A Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como LFR – Lei da Responsabilidade Fiscal, dedica uma seção à transparência, controle e fiscalização em seu artigo 48, 48A e 49:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses

documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Através da LFR, o governo garante a participação popular e audiências públicas nos processos e elaboração de planos, bem assim como o fornecimento de informações detalhadas. Khair (2000 apud Evangelista, 2010) diz:

Será dada ampla divulgação, inclusive na internet, para a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto pelo Executivo quanto pela Câmara

Municipal, durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4. METODOLOGIA

A metodologia segundo Minayo (2000, p.12) “é o caminho do pensamento e a prática da realidade, e a pesquisa é a atividade básica da Ciência na sua indicação e construção da realidade”.

Para Oliveira (2005, p.13), metodologia “é o processo onde se aplicam diferentes métodos, técnicas e materiais, tanto laboratoriais como instrumentos e equipamentos para coleta de dados no campo”.

Como as ferramentas utilizadas para desenvolver uma pesquisa são as mais diversas, todas voltadas para a resolução de problemas têm-se a necessidade de aplicação de métodos e técnicas científicas adequadas.

4.1 Tipos de Pesquisa

Segundo Gil (1991), toda classificação se faz mediante critérios, em relação à pesquisa não é diferente, sua classificação é realizada com base em seus objetivos gerais podendo ser exploratórias tendo por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito e aprimorar as ideias; descritivas que objetivam a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda o estabelecimento de relações entre variáveis; e explicativas que enfocam a identificação de fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

A ciência, segundo Cervo e Bervian (1996), tem a pesquisa como o modo próprio de obter conhecimento da realidade empírica. Entre tais modos, está o descritivo, consistindo em abstrair informação do que existe, a fim de poder descrever e interpretar a realidade.

Este estudo possui um caráter exploratório descritivo, pois se buscou compreender os aspectos da lei de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa na área de saúde no município de Sousa-PB, descrevendo o orçamento da saúde e seu uso.

A caracterização das pesquisas segundo os procedimentos de coleta indica que estes são os métodos mais práticos para juntar as informações, na construção dos raciocínios em torno de um problema.

Conforme Santos (1999), as formas mais comuns de coletarem informações são: experimento, fato reproduzido de forma controlada, geralmente feita por amostragem; levantamento, busca informação diretamente com o grupo de interesse através da seleção de amostra, aplicação de questionário e tabulação e análise dos dados; estudo de caso seleciona um objeto de pesquisa restrito; pesquisa bibliográfica, conjunto de materiais, com informações já elaboradas e publicadas por outros autores; pesquisas documentais são as fontes que ainda não receberam organização, como tabelas e relatórios.

4.2 Coleta de Dados

A coleta de dados consiste numa etapa de grande importância para a realização de uma pesquisa de cunho científico. Deve, portanto, ser realizada obedecendo a critérios científicos.

Andrade (1997), afirma que as técnicas de pesquisa relacionam-se com a coleta de dados, ou seja, a parte prática da pesquisa, e podem ser agrupadas em dois tipos de procedimentos: documentação indireta, que inclui a pesquisa bibliográfica e a documental, e a documentação direta, que compreende a observação direta intensiva e a observação direta extensiva.

Os instrumentos de coleta de dados são construídos em conformidade com os dados que se deseja alcançar, a partir das questões de pesquisa levantadas. No presente estudo, serão utilizados dados secundários. Para Martins (2000), dados secundários são dados já colhidos que se encontram organizados em arquivos, banco de dados, anuários estatísticos, livros, relatórios etc.

As principais fontes de coleta de dados desta pesquisa foram: execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros da prefeitura de Sousa que foram encontradas em sites. Na coleta dos dados secundários utilizou-se a análise de

documentos como livros, revistas, sites, leis e manuais disponíveis sobre o assunto.

4.3 Universo e Amostra

Para Gil (2008, pp. 89 e 90):

Universo ou população é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características. Comumente fala-se de população como referência ao total de habitantes de determinado lugar. Todavia, em termos estatísticos, pode-se entender como amostra o conjunto de alunos matriculados numa escola, os operários filiados a um sindicato, os integrantes de um rebanho de determinada localidade, o total de indústrias de uma cidade, ou a produção de televisores de uma fábrica em determinado período.

Segundo Marconi e Lakatos (2001, p. 223) amostra é “uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (área de abrangência); é um subconjunto do universo”. Levine (2005) relata que para se obter uma amostra adequada, a chave é sempre manter uma lista da população atualizada.

O universo da pesquisa corresponde aos documentos conseguidos no portal da cidade de Sousa - PB, onde constam os valores monetários destinados às atividades desenvolvidas pela Secretaria de Saúde do referido município, durante o ano de 2014.

5. Apresentação dos resultados

5.1 Caracterização do município de Sousa – PB

Sousa é um município brasileiro localizado no interior do estado da Paraíba. Pertencente à Mesorregião do Sertão Paraibano e à Microrregião de Sousa, localiza-se a oeste da capital do estado, distante desta cerca de 438 km. Ocupa uma área de 738,547 km², dos quais 3,0220 km² estão em perímetro urbano. Sua população, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2014, foi de 68.434 habitantes, sendo o sexto mais populoso do estado, o primeiro de sua microrregião e o segundo de sua mesorregião (ficando somente atrás de Patos).

A cidade de Sousa polariza oito municípios da 10^a Região Geoadministrativa da Paraíba: Aparecida, Lastro, Marizópolis, Nazarezinho, Santa Cruz, São Francisco, São José da Lagoa Tapada e Vieirópolis. É o principal polo do Noroeste estadual, tal como o principal polo de laticínios industrializados do oeste do estado e principal sítio zoológico. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,658, considerando como médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Segundo o site da Prefeitura Municipal de Sousa, <http://www.sousa.pb.gov.br/>, Sousa possui três hospitais e casas de saúde, contando com 156 leitos, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Hospitais e casas de saúde da cidade de Sousa - PB

<u>HOSPITAIS E CASAS DE SAÚDE</u>	LEITOS
Hospital Regional Estadual – público*	90
Hospital Santa Terezinha – particular**	40
Casa de Saúde Bom Jesus – particular	26
TOTAL	156

O Hospital Regional possui uma unidade do Hemocentro, UTI com 6 leitos e Bloco cirúrgico com 5 salas, o Hospital Santa Terezinha ainda possui uma UTI, Centro de Hemodiálise e Centro de Tomografia.

Sousa em 2012 ganhou uma unidade de Ressonância Magnética através da iniciativa do Centro de Imagem Péricles Neves.

A cidade também conta com um mini-hospital o Materno Infantil Dr. Antonio P. Gadelha, que dispõe de 36 leitos: 20 leitos obstétricos e 16 pediátricos, além dos serviços complementares de Banco de leite Materno, Imunização e Teste do Pezinho.

Possui 29 Unidades Básicas de Saúde (UBS), distribuídos em 26 equipes e 03 ancoras, possui também 156 agentes comunitários, Saúde Bucal, Programa de Saúde na Escola, NASF com 03 equipes com ações conjuntas em todas ESF's. Conta com Centro de Especialidades Odontológicas, serviços de endodontia, periodontia, cirurgia bucomaxilofacial, atendimento a pacientes portadores de necessidades especiais, laboratório de prótese dentária.

A cidade também conta com Otolinica Serviços de otorrinolaringologia, fonoaudiologia e psicologia, possui também um centro de reabilitação com Especialidades médicas como cardiologia, eletrocardiografia, neurologia, eletroneurografia, ultrassonografia, endocrinologia, urologia, ortopedia, reumatologia, ginecologia, obstetrícia, colposcopia e citologia oncótica, dermatologia, pneumologia, oncologia, pediatria, endoscopia, colonoscopia, gastroenterologia, serviço de fisioterapia, serviço de nutrição.

O município também conta com um Serviço de Vigilância em Saúde: Vigilância Epidemiológica, Sanitária e Ambiental, possui uma unidade do SAMU - 02 unidades de suporte avançadas, 03 unidades de suporte básico, 01 motolância e uma upa.

Mesmo com tantos recursos a cidade não atende a demanda, pois polariza várias cidades.

5.2 O Ministério Público e a Política Pública Social de Saúde

Uma política pública é o conjunto de objetivos, ações e recursos destinados a tratar dos problemas e das potencialidades de uma área de governo. E, mais importante, uma política pública é a concretização de um ou mais direitos humanos fundamentais como saúde, educação, saneamento, assistência, direito de ir e vir, etc., por intermédio do poder governamental do Estado e, de preferência, com a ativa participação da cidadania.

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Cada vez mais o tema das políticas públicas vai se infiltrando entre as preocupações do jurista, tendo merecido, no entanto, pouco trabalho sistemático, nessa área. Não obstante, numa época em que o universo jurídico se alarga - em que os direitos sociais e transindividuais deixam de ser meras declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em constituições e leis, em busca de efetividade -, não seriam as políticas públicas um foco de interesse juridicamente pertinente, como “esquema de agregação de interesses e institucionalização dos conflitos?

Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. E isso ocorre seja atribuindo-se ao direito, critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, seja adotando-se no direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política.

No caso da política pública de saúde a interseção entre as esferas jurídica e política, decorre do próprio texto constitucional (artigos 197 e 129, II) “cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde, considerando-se a sua relevância pública.”

O texto constitucional afirma que a ação “ações e serviços de saúde são de relevância pública” (art. 197). A mesma constituição disse ser função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos poderes públicos e dos serviços de relevância pública a aos direitos assegurados nesta constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (art. 129, inciso II).

A Constituição Federal de 1988 em seu título VI trata da tributação e do orçamento a respeito do sistema tributário nacional em especial nos artigos 156, 158, 159 e 198 senão vejamos o que reza:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. § 2º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º.

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.

A emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 em seu artigo 7º, inciso III no que dispõe o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do artigo 77 em que trata:

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º."

"§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento."

"§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei."

"§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal."

"§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo."

A literalidade do texto constitucional impõe ao ministério público o cuidado com o sistema de saúde. Todavia, é da essência do ministério público a sua atuação dentro do sistema único de saúde.

A tarefa de defender a ordem jurídica determina que o Ministério Público exija o integral respeito à Lei 8.080/90 e da Lei 8.142/90.

A incumbência de defender o regime democrático não se restringe, para o ministério público, na tarefa de fiscalizar as leis. O controle social, em especial na

saúde onde há sérias competências para os conselhos, é materialização e exercício do regime democrático. Não é possível ser defensor do regime democrático sem voltar sua atenção a existência, ao funcionamento e a efetividade das instâncias do controle social.

No que diz respeito à missão ministerial junto aos interesses sociais, o envolvimento do ministério público se deve não apenas por força dos reclamos da sociedade em favor da saúde, mas pela impossibilidade de termos o direito à saúde para algumas pessoas concedido e a outros negado. Ou toda a sociedade é saudável, ou não há saúde. Impossível a criação de ilhas individuais de saúde. Ou se assegura a todos o direito à saúde, ou inexistente saúde. Essa indivisibilidade da saúde impõe ao ministério público a defesa do sistema criado para proteção do direito da cidadania à saúde.

Esses imperativos constitucionais levaram os membros do Ministério Público a crescentemente se envolverem em questões do Sistema Único de Saúde, ao mesmo tempo que a sociedade passou a buscar no Ministério Público solução para alguns dos seus anseios não respondidos pela administração do Sistema Único.

O Ministério Público tem o instrumento da ação civil pública através da tutela específica para compelir o Gestor de Saúde a melhorar ou ampliar os serviços de saúde. A ação civil por ato de improbidade administrativa é mais adequada para responsabilizar os maus gestores por desvio de verba nos serviços de saúde pública.

A Décima Conferência Nacional de Saúde destinou em um dos seus capítulos do relatório final uma seção inteira ao Ministério Público, dirigindo-lhes postulações. Entre outras deliberaram por: “defender que o Ministério Público seja o tutor da legislação da Saúde, da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente, fiscalizando sua implantação e a sua execução nos setores públicos e privados, e tomando as providências cabíveis no caso de descumprimento do texto legal”.

O Conselho Nacional de Procuradores de Justiça do Brasil, na reunião realizada em Palmas, Estado do Tocantins, de 07 a 08 de agosto de 1998, após longas e produtivas discussões votou e aprovou a CARTA DE PALMAS EM DEFESA

DA SAÚDE. A mesma decidiu instituir a “Comissão Permanente de Defesa da Saúde”, no âmbito do Conselho Nacional, integrada por Procuradores Gerais de Justiça, Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça e Procuradores da República convidados, visando assegurar a atuação do Ministério Público na tutela das relações da saúde. Isto permite entre outras coisas prevenir:

- nas fiscalizações locais feitas nas clínicas médicas e hospitais públicos;
- nas fiscalizações feitas em conjunto com a Secretaria de Vigilância Sanitária em locais onde se verificar a prática de irregularidades, bem como a inobservância das normas sanitárias legais, como clínicas odontológicas, laboratórios de exames, farmácias, objetivando que os usuários dos serviços de saúde no Distrito Federal tenham uma boa assistência médico-hospitalar;
- no acompanhamento de ações para que não faltem medicamentos nos Hospitais Regionais para tratamento de determinadas doenças tais como câncer, aids, tuberculose;
- na elaboração de normas educativas e regulamentadoras na área de saúde, com a finalidade de orientar e evitar intercorrências que gerem reclamações, sendo exemplo mais recente a participação da PROSUS na elaboração da "Norma Brasileira para Comercialização do Alimento para Lactentes e sua fiscalização.

Existe uma tarefa de qualificarmos todos – sociedade e estado- para o desafio da realização da constituição. A democracia vai sendo internalizada em nossa cultura. A cada dia cidadãos, ministério público e gestores aprendem mais uns com os outros. Esses atores do sistema único de saúde vão se aperfeiçoando em seus papéis, conhecendo-se, aproximando-se e dialogando em um estado democrático de direito.

5.3 Saúde no município de Sousa durante o ano de 2014

Improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta.

O direito à saúde se insere na órbita dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Trata-se de um direito público subjetivo, uma prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas.

Diante dessas definições pretende-se abordar a improbidade administrativa na cidade de Sousa no ano de 2014. Segundo o portal da transparência da cidade de Sousa a mesma dispõe de um orçamento de 141 milhões de reais, sendo que 20 por cento desse valor é destinado a saúde, cerca de 28 milhões de reais destinados a área de saúde.

Apesar do orçamento parecer grande a aplicação do mesmo foi errônea em muitos aspectos. Através de uma análise documental do Ministério público federal, documento NF nº 1.24.002.000147/2014-04, pode-se observar o caso da Unidade de Pronto socorro e atendimento (UPA), a unidade teve seu componente físico-estrutural concluído na gestão de 2012, ano em que o agente público governante era diferente do gestor de 2013, a unidade física construída foi entregue, faltando assim os equipamentos e os funcionários serem instalados e contratados respectivamente.

O gestor público não realizou nenhuma das duas tarefas e a unidade passou um ano fechada, com o passar do tempo o prédio começou a apresentar problemas em sua estrutura, o que chamou a atenção do Ministério Público Federal que por sua vez recomendou a prefeitura a abertura da unidade. A prefeitura fez uma inspeção e constatou falhas na estrutura da unidade mas não a concluiu, o Ministério Público Federal ao saber do descumprimento da recomendação fez uma inspeção no local e constatou várias irregularidades e mais uma vez recomendou a prefeitura que providenciasse imediatamente o concerto das irregularidades e abrisse a unidade para o atendimento ao público. A prefeitura criou um projeto de lei que pedia uma abertura de crédito no orçamento de 2014 para a conclusão das obras da

unidade, mas até o ano vigente as dependências ainda continuam fechadas prejudicando a população.

Outro caso a ser citado é o que o agente público da cidade no ano de 2014 deixou de realizar um ato que, de ofício, deveria ser praticado, como um caso de combate a uma epidemia de Calazar, cujos indicadores de saúde apontavam como muito provável, considerando algumas condições que, uma vez presentes, invariavelmente levariam à sua eclosão, com a consequência de prejudicar a saúde pública. A regularidade das condições para tal epidemia tornavam o evento epidêmico certo. Obviamente, suas consequências poderiam e deveriam ser evitadas e/ou minimizadas e controladas, seja para revelar um respeito ao bem público denominado saúde, seja para evitar excessivos e também certos gastos futuros, necessários ao tardio e nem sempre eficaz combate à epidemia, ou no tratamento daqueles que foram acometidos pela doença.

A omissão do agente público de saúde, no exemplo acima citado, acabou por expor indevidamente a saúde da população e, invariavelmente, redundará na conclusão de que não fora observado o princípio da publicidade, fato que gera a caracterização de ato de improbidade administrativa. Com efeito, a informação tempestiva das condições epidêmicas presentes em determinadas situações (aquelas, v.g., apontadas pelos indicadores de saúde) faria cumprir as funções próprias do princípio da publicidade, que são a informação, a educação e a orientação social, conforme ensina Wallace Paiva Martins Júnior (cfr. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 82-83). A publicidade, inclusive das medidas preventivas, proporcionaria a redução do impacto da epidemia.

Aliás, outra não é a indicação que faz a própria Constituição Federal que, em seu art. 5º, inciso XXXIII, cujo alcance, no magistério de Odete Medauar (cfr. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT, 1996, p. 144), se estende a informações não só de caráter individual mas e principalmente, destacaria as de caráter coletivo, como é o caso da publicidade no trato da saúde pública em toda a sua extensão conceitual.

Além desse princípio (o da publicidade dos atos da administração), outro princípio ficaria mortalmente ferido, caso uma epidemia, previsível pela repetição de

condições favoráveis à sua eclosão, apontadas em indicadores de saúde, não fosse preventivamente combatida, justamente para evitar as consequências já lembradas (excessivos gastos médicos com os enfermos, v.g.). Refiro-me ao princípio inserto no Texto Supremo através da Emenda Constitucional nº 19: o princípio da eficiência.

Referido princípio teria sido respeitado nas condições narradas no exemplo de ato de improbidade administrativa acima tratado? Obviamente não e, mais uma vez, um ato omissivo do agente público de saúde teria sido caracterizado. Referido princípio indica a necessidade de "extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado" pela atividade do administrador, como ainda ensina Wallace Paiva Martins Júnior (Op. cit., p. 86). Não basta agir, mas a ação deve perseguir a eficácia.

Assim, os atos de improbidade administrativa são disciplinados e apresentados em modalidades, não havendo um rol expresso de condutas.

Importa observar, finalmente, dois aspectos: as sanções reservadas e a natureza dessas sanções.

A denominada Lei de Improbidade Administrativa atendeu ao quanto fora determinado pela Constituição Federal. Assim, veiculou a incidência de sanções diversas, deixando claro que a realização de ato de improbidade administrativa não excluiria a incidência da sanção de natureza penal, caso o ato realizado também guardasse os elementos necessários para que fosse considerado um delito.

Duas das sanções são absolutamente imprescindíveis: a perda da função pública e a necessidade de se ressarcir o erário, de forma integral, quando o caso. A primeira se apresenta imprescindível porque não há como sustentar o vínculo do agente ímprobo com a Administração. Passa-se a presumir a incapacidade do agente de continuar no exercício daquelas mesmas funções que realizava, quando cometeu a conduta de improbidade administrativa. A segunda, obviamente, ocorrerá nas hipóteses dos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/92. Votada também à manutenção da higidez do trato do erário, não seria razoável imaginar-se o não ressarcimento integral.

As demais sanções seriam: a) a suspensão de direitos políticos, pelos prazos mencionados nos incisos do art. 12 da referida Lei; b) multa civil, sempre proporcional ao dano causado ao erário, ou aos vencimentos do agente público, nas hipóteses do art. 11; c) a proibição também por tempo determinado de contratação do condenado por ato de improbidade com o serviço público. Sustento que essas sanções devam se submeter ao que vem previsto no parágrafo único do art. 12 e que, em determinadas circunstâncias possam não incidir, desde que o magistrado fundamente sua decisão justamente nos parâmetros indicado no mencionado dispositivo.

Tais sanções, não são de natureza penal. Além das ressalvas existentes na Constituição Federal e na própria Lei n. 8.429/92, no sentido do não prejuízo da incidência das sanções penais respectivas, apesar da incidência conjunta das de improbidade, há que se notar que as condutas apresentadas pelo legislador de 1992 (ou seja, as condutas apresentadas nos incisos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei) são meramente exemplificativas, sem contar a não previsão, em nenhuma hipótese, de sanções privativas de liberdade.

Assim, no caso da Lei 8.429/92, as sanções são de natureza administrativa, civil e política.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como meta analisar o comportamento da área da saúde do município de Sousa – PB durante o ano de 2014 à luz da legislação orçamentária pública brasileira para o pleno atendimento das exigências da referida norma, especialmente no que se refere à execução orçamentária, como também conhecer a improbidade administrativa sousem no referido ano, fundamentada na Legislação Orçamentária Brasileira.

Sabemos que em cada município brasileiro existe um Promotor de Justiça integrante do Ministério Público estadual, que a todo momento é instado a manifestar-se a respeito de corrupção administrativa, desvio de recursos públicos e abuso do poder econômico, praticadas pelo Gestor de Saúde. Contudo, dependendo da casuística, o órgão ministerial vê-se impedido de atuar, em razão da competência federal.

Contudo, o Ministério Público Federal conseguiu denunciar dois casos de improbidade administrativa na cidade de Sousa, um referente ao atentado ao erário público e outro que fere os direitos da administração pública.

Como resultado da pesquisa observou-se que o orçamento da cidade de Sousa- PB é grande, porém mal aplicado, possui muita demanda hospitalar, e pouca quantidade de leitos para tal demanda.

Ressalta-se que os dados obtidos nesta pesquisa podem ser encontrados em outras localidades, diante disso, estudos dessa natureza devem ser realizados para que medidas possam ser instaladas a fim de reverter essa realidade.

Por fim sugere-se que novos trabalhos sejam realizados, principalmente estudos longitudinais, para analisar de modo mais amplo os casos de improbidade administrativa não só no município de Sousa – PB, mas também em outros municípios.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. A pesquisa científica. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BARBOZA, Márcia Noll (Coordenadora). **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília – DF, 2009.

CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: 1996.

COUTO, Cristiane Silva Mendonça. **O agente público como gestor público: transparência, ética e responsabilidades no exercício da função**. UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2010. Disponível em: < www.tesouro.fazenda.gov.br >. Acesso em 12/01/2015.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: Uma questão de cidadania**. TCU – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2010.

FAZZIO JR., Waldo. Improbidade FERNANDES, CLÁUDIO ROBERTO; et al. **A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual administração pública brasileira**. Âmbito Jurídico, 2012.

FÊU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 119, 31 de out. 2003. Acesso em: 23/02/14.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAGE, Jorge. **Improbidade administrativa e enriquecimento ilícito**. Seminário, out. 2005.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10ed. São Paulo: Atlas 2008. 352p.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTELLI, Carla Giani. **Ética na sociedade contemporânea. Ética e Gestão Pública no século XXI**, UNESP – Universidade Estadual Paulista, 2010. Data: 03/12/14.

MARTINS, Gilberto. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. – 1. ed. - São Paulo : Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. – 3.ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Lucas Rodrigues. **Agente público e seu regime jurídico**. Faculdade dos Guararapes, Pernambuco. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/agente-publico-e-seu-regime-juridico/agente-publico-e-seu-regime-juridico>>. Acesso em: 20/01/13.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Entendendo o accountability**. In: _____. Administração Pública. 2.ed. Rio de Janeiro, CAMPUS, 2012. Disponível em: . Acesso em: 02/01/15.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Farias. ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 7ed. São Paulo: Atlas 2002. 364p.

PRADO, Otavio. **Governo eletrônico e transparência: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Acesso em: 12/02/13.

SANTIAGO, Rafael da Silva. **Improbidade Administrativa: um estudo de seus aspectos teóricos gerais com exemplos práticos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3072, 29 nov. 2011. Acesso em: 18/01/15.

SANTOS, A. R. dos. Tipos de pesquisa. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A administração pública gerencial. Faculdades Porto-Alegrenses**, Rio Grande do Sul, 2003.

SILVA, Christian Luiz da. Governo Eletrônico e transparência. **Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**, Niterói – RJ, 03 a 06 de setembro de 2012. Disponível em: < <http://www.aninter.com.br/>>. Acesso em: 28/01/15.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: Um enfoque na Contabilidade Municipal**. 2ed. São Paulo: Atlas 2003. 475p.

VALLS, Álvaro L.M. **O que é ética**. Editora Brasiliense, 1994.

VILLELA, Flávia. **Pesquisa da FGV constata que inclusão digital só será completa com educação básica de qualidade**. Agência Brasil, EBC – Empresa Brasil de Comunicação, Brasília – DF, 16 maio 2012. Disponível em: <

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-16/pesquisa-da-fgv-constata-que-inclusao-digital-so-sera-completa-com-educacao-basica-de-qualidade>>. Acesso em: 05/02/15.

MINAYO, M. C. S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. 3.ed. São Paulo: 2000.