

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: GASTOS E RECEITAS PÚBLICAS

### *MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION AND FISCAL RESPONSIBILITY ACT: PUBLIC SPENDING AND REVENUES*

Janaína Rigo Santin

Possui Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular II da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Professora da Universidade de Caxias do Sul, das disciplinas de direito administrativo e direito constitucional. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. É professora da Graduação e Pós-Graduação lato sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. E-mail: janainars@upf.br

André da Silva Pereira

Doutor em Economia UFRGS, docente permanente e pesquisador do PPGAdm - Mestrado em Administração da UPF. E-mail: andresp@upf.br

Evandro José Bilycz de Camargo

Bacharel em Administração pela UPF, Mestrando em Administração pela UPF (PPGAdm-FEAC/UPF). E-mail: tecocamargo@via-rs.net

Recebido em: 22/01/2017

Aprovado em: 16/05/2017

Doi: 10.5585/rdb.v17i7.587

**RESUMO:** A partir do que tratam os conceitos da administração por excelência, a busca por se retratar o ambiente público e seus reflexos junto à sociedade parecem ser bastante significativos. Assim, esse trabalho visou relacionar, em uma pesquisa de revisão bibliográfica a partir do método dedutivo, a evolução teórica dos modelos de gestão pública para focar nas novidades trazidas ao Brasil pela introdução do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, problematizando-se as dificuldades de efetivação dos novos paradigmas de gestão advindos com tais mudanças. Tenciona-se abordar as consequências dessas inovações junto ao setor público municipal, em especial no que tange aos gastos e receitas públicas.

**Palavras-chave:** Administração Pública Municipal. Estado. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**ABSTRACT:** Based on the concepts of administration par excellence, the quest to portray the public environment and its reflexes with society seems to be quite significant. Thus, this work aimed to relate, in a bibliographic review research using the deductive method, the theoretical evolution of public management models to focus on the novelties brought to Brazil by introducing the principle of efficiency in the Federal Constitution of 1988 and the edition of the Fiscal Responsibility Law, problematizing the difficulties of putting the new management paradigms into effect with such changes. It is intended to address the consequences of these innovations with the municipal public sector, especially municipal public spending and revenues.

**Keywords:** Municipal Public Administration. State. Fiscal Responsibility Act.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. A Administração; 2. A Administração Pública; 3. A Concepção do Estado Brasileiro; 4. Estado Presente *versus* Estado Ideal; 5. Gastos Públicos e Receita Pública; 6. Lei de Responsabilidade Fiscal; Conclusão; Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

A percepção acerca do que sejam as necessidades inerentes à coletividade parece, em muito, estar alinhada à concepção da participação do Estado e dos governos em geral junto à vida das pessoas. Isso em si permite observar que, diante do olhar sobre o bem público, percebe-se que as crescentes observações e necessidades sociais, políticas e econômicas, fazem do setor administrativo municipal um importante veículo condutor de vontades, desejos e aspirações. E isso converge para a constatação de que o município se torna um ente de fundamental operacionalidade nesse sentido.

Assim, esse trabalho visa relacionar, em uma pesquisa de revisão bibliográfica a partir do método dedutivo, a evolução teórica dos modelos de gestão pública, para focar nas novidades trazidas ao Brasil pela introdução do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir disso, o problema da pesquisa reside nas dificuldades de efetivação dos novos paradigmas de gestão advindos com tais mudanças, como o modelo de administração pública gerencial. Tenciona-se abordar as consequências dessas inovações junto ao setor público municipal, em especial no que tange às despesas com pessoal.

Para tal intento, vislumbrar a macroeconomia como um todo e suas peculiaridades, tais como as finanças públicas, a moeda, o mercado, as relações internacionais, tudo dentro do equilíbrio e do desenvolvimento, bem como, as suas influências no mercado interno e toda a categorização na qual esteja o ambiente municipal, parece ser uma questão relevante. Dessa forma, quer-se buscar entender dentro do Estado desejado e o efetivamente real, como está à administração local ou Municipal no que tange à observância dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como se existe paralelo econômico-administrativo e também social entre a aplicabilidade da Lei e a estabilidade econômica e financeira municipal.

## 1. A ADMINISTRAÇÃO

O universo ao qual se queira destacar diante das interligações modernas tende a evidenciar contornos que envolvem a humanidade, de forma a caracterizá-la como uma guardiã da existência humana. Tais abordagens encontram-se em pensamentos como o de Dostoiévski (1962) quando apresenta uma visão de complemento ao que seja o olhar sobre as idiossincrasias do ser humano. Dentro destas expectativas, não apenas sob o que pensa o autor, mas fundamentalmente o que se possa querer identificar como prerrogativa humana, parece que voltar-se ao cidadão como seu principal cliente é a máxima a ser implementada pelo ente público

municipal, pois toda vez que se busca uma justificativa para o princípio da eficiência aparecem, dentre outras premissas, a qualidade, a eficiência e a eficácia.

O que se pode então contribuir nesse momento é que, abalizados pelo ideal de bem estar dos indivíduos, o que se enaltece é a concepção de uma abordagem contemporânea junto à apresentação de serviços com maior agilidade e transparência, conforme definições de Bresser Pereira (2006) e Lacombe e Heilborn (2006). A isso se pode também contextualizar que a figura do administrador, dentro do que prima à administração, atinge relevante papel, haja vista as constantes mudanças e transformações neste século XXI. Olhando por este prisma, um dos ingredientes básicos, capaz de proporcionar uma condição de confiança entre governantes e governados é, sem sombra de dúvidas, a honestidade. Por isso, diante deste paradigma ético, o ente público deve ordenar suas atividades de forma proba e ética, bem como estabelecer as prioridades na persecução dos seus objetivos primordiais sempre tendo em vista o interesse público (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

Em consideração a isso, Ribeiro (2006) indica a existência de dois direcionamentos acerca dos horizontes do administrador: “um reformista” e um “conservador”. Assim, seja por meio do olhar mais radical que busca a mudança de forma mais incisiva, ou ainda, aquela que requer a transformação gradual na busca do equilíbrio social, o que se espera é o encontro de requisitos que lhe faça ser um bom condutor de escolhas e ideias. Isso pois que o administrador, sobretudo o público, deve encontrar a melhor forma possível de gestão, mesmo sabendo dos riscos e problemas a serem enfrentados na escolha de uma ou outra opção.

A partir dos vários e transformadores ensinamentos retratados ao longo dos tempos, a administração é uma ciência. E como ciência, destacar o aparecimento de processos e de experiências ao longo de sua aplicação sugere que muitas mudanças foram e estão sendo dimensionadas. Ou seja, a ciência da administração pode observar de modo bastante tranquilo que administrar não é apenas um modo de procurar o planejamento, a direção ou a organização. Os anseios administrativos aparecem interligados junto ao desenvolvimento dinâmico, onde o estudo da gestão surge como uma forma de se chegar à melhor tomada de decisão, de modo muito mais eficiente e eficaz.

Assim, diante do ensinamento da teoria geral da administração, o qual parte de pensadores como Ford, Webber e Fayol, dentre outros, alguns destaques merecem aparecer, tais como o entendimento e a explicação referente ao papel da administração e dos administradores nas organizações. Isso porque espera-se dimensionar como essencial apontar as práticas de gestão, como uma maneira de identificação que venha a propor as diretrizes e, sobretudo, as técnicas para administrar as organizações (MAXIMIANO, 1997).

Autores como Lacombe e Heilborn (2006) classificam a administração mediante fundamentos identificados com os atributos de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar. No entanto, para que isso seja empregado de forma mais determinante, parece que a figura do administrador profissional é importante, na qual algumas características se destacam: a) Internalização de valores de responsabilidade social, justiça e ética profissional; b) Formação humanística e técnica; c) Visão global e científica; d) Competências para empreender e capacidade de atuar em equipes multidisciplinares; e) Aptidão para desempenhar as principais funções do administrador como planejamento, ato de pensar antecipadamente o que se deseja alcançar e determinar os meios e recursos para concretizar esse desejo; f) Promoção de recursos humanos, formando uma equipe competente, integrada e motivada, disposta a agir para o conjunto; g) Liderança, que seria o ato de conduzir o grupo com vistas a influenciar o seu comportamento para atingir objetivos e metas de interesse comum; h) Coordenar, levando à cooperação com todas as demais unidades da organização para que as atividades sejam executadas de forma balanceada, sincronizada e integradas; i) Por fim, o controle, assegurando que as atividades estão sendo executadas em direção aos objetivos previamente traçados (LACOMBE e HEILBORN, 2006).

Ora, o que parece ser evidente quando se busca identificar a característica de um bom administrador encontra-se no fato de que a funcionalidade de uma empresa depende sobremaneira de sua forma de administração. Os resultados que se aspiram nas tomadas de decisões, os recursos disponíveis, a estrutura e os aportes tecnológicos, dentre outros, são fundamentais para a gerência e a administração da organização.

## 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A percepção institucional e contemporânea que identifica o Estado brasileiro e, via de regra, os mais diversos meios de governos, em qualquer uma de suas instâncias (federal, estadual, municipal), confere a perspicácia democrática de auferir que, muito ainda há por se fazer e implementar dentro das organizações públicas, face a tamanha complexidade da figura estatal e também das peculiaridades humanas. O que se constata, a partir da mensuração das práticas existentes na administração pública como um todo, parece ser as máximas identificadas no Estado com um ente “pesado”, obsoleto e letárgico, que na maioria das vezes foca nos aspectos burocráticos endêmicos a desculpa para ser inoperante.

Nesse sentido, a fim de que se possa determinar a construção de um estudo direcionado à apresentação de abordagens diversas, parece ser importante que se construa, sob certa estrutura, o que sejam, como estejam e quais os significados de uma administração pública mais funcional. Para isso, o presente trabalho buscará em autores como Meirelles (2003), Lacombe e Heilborn (2006), Bresser Pereira (2006), Ribeiro (2006) e Oliveira (2014) dentre outros, algumas contribuições que permitam contextualizar, sem a presença de qualquer juízo de valor ou cunho politizado, o que transita entre a busca por uma administração pública de qualidade.

Neste sentido, para Meirelles em sentido formal, administração é o conjunto “[...] de órgãos instruídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços públicos do Estado”. O autor ainda conclui que, “[...] Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (2003, p. 63).

As muitas experiências empregadas no Brasil no decorrer de sua história formularam inevitáveis temores. Os desatinos administrativos e a maneira até mesmo inescrupulosa que os gestores de momento empregavam a história do país foram de uma irresponsabilidade contagiante. Os vícios e as práticas nem sempre conceituais e republicanas forjaram um processo de engessamento das melhores metas organizacionais, as quais resultaram em um país ineficaz, com altos índices de corrupção e obsoleto.<sup>1</sup>

A partir de uma nova perspectiva foram procurados alguns novos ensaios acerca do que seria o Modelo Gerencial mais próximo ao ideal de eficiência (Pereira, 2006), (Pereira, 2001), no qual as expectativas dos funcionários estivessem mais próximas dos planos dos empregadores, bem como haveria maior correspondência entre o interesse público e as decisões governamentais. Dentre as mais variadas tentativas de promover uma reforma na administração pública, capaz de trazer a governabilidade e a responsabilidade aos novos gestores, alterações externas influenciaram na gestão pública brasileira. Destaca-se a crise econômica mundial, a crise fiscal, a globalização, o enfraquecimento do poder estatal e o advento da política de privatização. (SANTIN, 2009)

Toda essa magnitude de apontamentos surge como uma metáfora ao desenvolvimentismo gerencial, econômico, no qual o viés social é bem menos destacado. A

---

<sup>1</sup> Para um maior aprofundamento sobre o patrimonialismo, clientelismo e mandonismo da história da gestão pública brasileira, ver: (SANTIN; CARDOSO, 2016); (SANTIN; LANG, 2011); (LUZ; SANTIN, 2010); (MENEZES, 2016).

máquina pública sempre pesada, “inchada” e obsoleta, carecia de outros paradigmas que fossem capazes de proporcionar uma constante redução de custos, aliada a um aporte de conceitos inovadores de produtividade e que destes resultasse um agente mais eficiente e eficaz. O país então vem agregando, ao longo dos anos, importantes ferramentas administrativas, o que em muito auxiliam na retomada do crescimento social e econômico do país. E dentro destes pode-se destacar a Emenda Constitucional n. 19/98, que inseriu o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (dos princípios da administração pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Em sentido mais indicativo do que seja a relevância institucional das responsabilidades administrativas e de gestão, a Lei de Responsabilidade Fiscal normatizou o que já era uma necessidade, um Estado funcional, planejado, eficiente, equilibrado, transparente e com continuidade de políticas, independente da troca dos governantes.

A razão para se estabelecer este paralelo encontra-se nos aspectos diretos que envolvem a grande maioria dos novos processos empregados dentro da gestão pública brasileira. Ao olhar mais detalhadamente as questões fiscais e econômicas, percebe-se também uma preocupação para com a complexidade e as necessidades dos indivíduos, na medida em que lhes proporciona percepções orientativas de uma política de pessoal, na qual o atendimento dos sentimentos mais prementes dos servidores toma forma, sem que para isso se tenha desistido de projetar os aspectos da administração como um todo, tais quais a busca pela agilidade nas ações, a responsabilidade, a honestidade, o equilíbrio fiscal e a competência.

Para Ribeiro (2006) a administração pública tem a ver com o governo, e este é o próprio centro formal da realidade política. Em sentido de que o administrador seja visto como um agente de mudança. O autor traça um perfil acerca do que comunga como um exemplo de gestor e a ele permite ser um diferencial junto a uma gestão que busque estar próxima à excelência. Isto é, gestionar o que seja coletivo, dentro dos três âmbitos federativos (esfera federal, estadual ou municipal), respeitando o Direito e a Moral.

Assim, o maior exemplo da tentativa de implementação desse novo paradigma de gestão gerencial e eficiente ocorreu no ano 2000, com o advento da Lei Complementar nº 101, a qual estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade, transparência, continuidade e equilíbrio na gestão fiscal brasileira, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal. Em suma, o que se pode conceituar acerca da referida Lei é que veio no sentido de buscar um maior equilíbrio fiscal, na medida em que estabeleceu um novo código de conduta para os administradores públicos. A partir desta data a gestão pública passou a ter compromissos para com novas normas e limites, no que se refere à administração fiscal e financeira dos entes federados, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

### **3. A CONCEPÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

A definição do que se encontra como base estrutural e institucional do Estado brasileiro em muito contribui para a conotação de que os processos democráticos e constitucionais venham a ser imperativos de uma maioria abarcada pela busca constante de afirmações e valores, oriundos de tempos de lutas políticas, que ainda encontram cicatrizes em sua formação. A gerência dos sistemas politizados e dos vários níveis de governos parecem ter contribuído para que a conduta estatal fosse erguida sob a égide da democratização, não sem antes vivenciar períodos não tão pacíficos.

Dentro de um conceito político, a realidade da administração pública brasileira parece ter vivenciado por bastante tempo de um caráter eminentemente voltado ao viés burocrático, ou seja, legalista e formal ao extremo (PEREIRA, 2006). Em vários momentos, alguns teóricos surgem indicando que as definições de um ambiente organizacional moderno devem estar relacionadas à sujeição de tarefas que melhorem tanto o ambiente interno como o ambiente

externo, a partir da observância da eficiência e não apenas do rito legal/formalista (RIBEIRO, 2006; NOGUEIRA *et.al.*, 2007; BERGAMINI, 2008; OLIVEIRA, 2014).

Segundo o que conceitua Bresser-Pereira (2001, p. 4), no século XX “o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social democrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial.” Ou seja, conforme a palavra do autor pode-se identificar a presença das várias mudanças acontecidas em termos de regime político e também de regime de gestão nas formas de Estado assumidas na modernidade sem, no entanto, perceber a predominância de outra forma de gestão, senão aquela identificada com os aspectos burocráticos.

As constantes transformações e mudanças em termos políticos e de gestão permitem destacar que o Brasil vivenciou historicamente momentos de grandes significados. Em afirmação a isso, Luis Carlos Bresser Pereira (2001) destaca o que se apresenta no quadro 1:

Quadro 1: Tipos Históricos de Estado e de Gestão de Estado

<b>Segundo o Regime Político</b>	<b>Segundo a Forma de Gestão</b>
Estado Absoluto	Administração Patrimonial
Estado Liberal	Administração Pública Burocrática
Estado Liberal-Democrático	Administração Pública Burocrática
Estado social-democrático (do bem-estar social)	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Liberal (Democrático)	Administração Pública Gerencial

**Fonte:** Adaptado de Bresser Pereira (2001).

Em alusão ao que se pode visualizar dentro dessas contextualizações, há de se observar que, conforme os pensamentos do autor, as transições ocorridas no modelo estatal permitem identificar que se partiu de um Absolutismo para um Liberalismo e deste ao Liberalismo Democrático, até se buscar um Estado considerado Social-Democrático, até hoje não plenamente vivenciado (pelo menos no Brasil).

Da mesma forma, é possível perceber as mais diversas situações dentro de um mesmo país em diversos momentos, partindo de um ambiente de completo poder e controle, até se chegar em um momento contemporâneo em que se privilegia a busca não apenas pelo bem-estar social mas, essencialmente, pelos processos democráticos, onde os aspectos relacionais e humanos surgem como fundamentais.

Segundo Bresser Pereira (1996), de um modo geral todos os países que adotaram a prática de gestão pública burocrática sofreram com a influência da tese de Max Weber (1996). Ou seja, passou-se de um modelo de administração pública tradicional ou patrimonialista, preponderante nos regimes monárquicos e absolutistas, em que o patrimônio público e o privado eram confundidos, para o modelo racional/legal pós Revolução Francesa e a adoção do Estado de Direito. A concepção desse tipo de regime permitia entender que o Estado era propriedade do rei.

Assim, como evolução das formas de dominação tradicional e carismática na modernidade dos países ocidentais, Weber (1996) destaca o paradigma imperante na modernidade, ou seja, o modelo racional/legal ou burocrático. Tenciona substituir o carisma e a tradição, suscetíveis ao clientelismo, personalismo e patrimonialismo da gestão pública, pelos mandamentos legais, devendo o ordenamento jurídico impor as competências e as limitações do poder dos governantes.

Da mesma forma, a administração pública seria composta a partir de critérios de impessoalidade, selecionando os mais aptos, assim escolhidos com base em sistemas democráticos, transparentes e isonômicos como, por exemplo, o concurso público. Tais funcionários, para garantir uma maior liberdade de atuação, teriam certa estabilidade no uso de suas funções, independentemente da alternância do poder. Entretanto, percebe-se no decorrer do século passado que tal sistema acabou por “engessar” a Administração Pública, que passou por dar maior relevância ao procedimento e aos meios, do que propriamente os fins ou a busca pelo

interesse público. Também afastou o cidadão, que passou a ser visto apenas como “governado”, e não partícipe do processo.

Diante disso, aparece a questão pesada pode ser classificada a máquina pública brasileira (PEREIRA, 1996). Entretanto, não cabe uma afirmativa tão cruel acerca da burocracia, pois em momento algum Weber (1993) em suas pregações teceu a vontade de ter um Estado “inchado” ou obsoleto. Adam Smith (1983) formulou, ainda no século XIX, em seu livro “A Riqueza das Nações”, a teoria que discute os determinantes do crescimento através da produtividade do trabalho e da distribuição funcional da renda. Ora, qual é o Estado que se aspira quando se trata com desdém seus funcionários e não os atribui um salário digno e justo? O que a história diagnosticou configura-se muito distante do que muitos gestores primam, como atributos de um dinamismo proativo e funcional, significando assim uma derivação preocupante, onde pairam a morosidade e a letargia.

Como contraponto, Goodsell (1993) apresenta o seu decálogo definidor do que deve ser uma administração pública eficiente e democrática: a) Através de seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários devem estar a cargo do governo; b) A função de governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar “egos empresariais”; c) O governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares; d) O governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for o sócio principal; e) O governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser suscetível à prestação de contas ao público; f) O governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos; g) No governo, a conduta dos gerentes deve se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades; h) É importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais; i) A flexibilização orçamentária é aceitável, mas não a redução de controles destinados a proteger os recursos públicos; j) Os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem, no entanto dar vantagens a quem pode se beneficiar das mudanças.

Pode-se acrescentar que a Constituição Federal de 1988 permite visualizar os indicativos e os direcionamentos do Estado brasileiro enquanto instituição de poder democrático e republicano. Com relação ao que se infere acerca da grandiosidade dos preceitos constitucionais, destaca-se através do art. 37, ampliado pela Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98, que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Assim, pode-se perceber que o país vivencia um regramento que incorpora a sociedade e o Estado Democrático de Direito dentro das premissas da liberdade e do liberalismo econômico, social e político. Em um Brasil de imensas distorções, a profundidade das inversões sociais povoa as classes menos desfavorecidas de uma maneira cruel. As reverberações éticas e os pensamentos econômico-sociais invadem muitas vezes as mesmas mesas. E nestas dimensões, a busca pelo melhor modelo de organização estrutural projetada na sociedade uma expectativa de atendimento aos anseios constitucionais e institucionais.

#### **4. ESTADO PRESENTE *versus* ESTADO IDEAL**

A existência de um poder soberano, no qual os ideais democráticos estejam elevados dentro dos anseios constitucionais e republicanos, retrata a ordem das magnitudes federativas. O Estado Democrático de Direito e toda a sua amplitude está embasado no bem estar da sociedade e no respeito às instituições, que por sua vez são reféns da soberania popular e do progresso. A vontade humana, a autoridade, os ideais de comunhão entre indivíduos, sociedade e Estado, o que de mais se possa imprimir conceitos que definem a finalidade de um ente e suas jurisdições, parecem conjugarem-se com as aspirações do povo (MALUF, 1995).

Em outra definição, conforme Meirelles (2003, p. 54-56), analisada sob o ponto de vista político: “Estado é a pessoa de direito público, constituído por uma coletividade (povo), assentado em determinado território (base física) e sujeito a um governo soberano (elemento condutor), que detém os poderes absolutos de ação, (mando e coerção)”. Mesmo por que o Estado está dentro das instituições a serem preservadas por sua relevância e legalidade, pois faz parte das prerrogativas que formaram a sociedade e a ela deve resguardar (CAMARGO, 2009).

Por um longo tempo travou-se um duelo entre partidos e que, de certa maneira, causou diferenças irreconciliáveis no governo brasileiro. A escolha de dois modelos ideológicos em que de um lado apresentava o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e de outro o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou de modo bastante perturbador a ganância pelo poder, como se isso fosse fundamental para o engrandecimento do país, ou a sua derrocada (RIBEIRO, 2003). Atualmente, após um processo de impeachment está-se sob a direção do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e o que se percebe é que o estado de coisas inconstitucional<sup>2</sup> permanece muito presente, independente do governante que esteja no poder.

Portanto, o que parece ser essencial nesse momento aparece no fato de que, frente as diferenças de modelos em pregados por cada governo e as enormes promessas constitucionais a respeito do extenso rol de direitos fundamentais, é necessário que sejam sopesadas a partir de um equilíbrio entre gastos públicos e também receitas públicas. Isso tende a se justificar, na medida em que se possa perceber a importância do equilíbrio entre essas duas contas, para o planejamento, crescimento e desenvolvimento de qualquer ente federado e também do Estado de um modo geral.

## 5. GASTOS PÚBLICOS E RECEITAS PÚBLICAS

A definição de gastos públicos encontra-se alicerçada na movimentação das contas públicas e, dentro do que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal, normas de finanças voltadas para a responsabilidade, equilíbrio e sustentabilidade fiscal.<sup>3</sup> Desta forma, ao olhar mais diretamente para tal definição é necessário que se entenda a relevância e a importância de uma gestão fiscal responsável dentro da administração pública como um todo, pois em um momento como o atual, onde a crise atinge economicamente a toda a sociedade e todos os entes federativos, a preocupação com os gastos está na primeira ordem. O administrador público deve estar preparado para o gerenciamento das variáveis que compõem um dos fatores de maior importância dentro do Estado brasileiro e que guarda a sua relevância para a boa gestão. Aliado a isso, o gasto público é visto sob a ótica das escolhas políticas a que os governos se propõem, as quais devem estar sempre atreladas a uma visão constitucional da receita e da despesa.

Segundo Riani (2002), os gastos públicos podem ser definidos dentro dos governos mediante a execução de suas políticas e serviços públicos. A prestatividade da gestão para com a comunidade se erige a conceitos econômicos, culturais e, sobretudo, sociais. A estrutura dos gastos, para o autor, parece ser aquela identificada com a apuração de investimentos, a rigidez no

---

<sup>2</sup> O Estado de Coisas Inconstitucional é uma teoria desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, que busca tornar efetivos os direitos quando verificado pelo Poder Judiciário uma reiterada violação aos direitos fundamentais constitucionais e a mora contumaz do poder público para a solução dos problemas sociais. O Supremo Tribunal Federal incorpora na cultura judiciária brasileira o conceito de “estado de coisas inconstitucional” a partir da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sobre a questão do penitenciário brasileiro. Ver (VALE e SILVA JÚNIOR, 2016) Essa preocupação é uma constante quando se verifica que não há condições financeiras de cumprimento pelo Estado de todas as promessas constitucionais, em especial no que tange aos Municípios brasileiros, que recebem ínfimos repasses tributários quando se compara as enormes atribuições que possuem pós Constituição Federal de 1988.

<sup>3</sup> Interessante a análise de direito comparado entre Brasil e Portugal sobre responsabilidade fiscal, a qual poderá ser melhor aprofundada em (FEITEN; RECK, 2016)

apontamento de gastos, além da implementação de uma política que venha a conceber a capacidade financeira para proporcionar maior equilíbrio fiscal.

Já para Filellini (1989) são quatro caminhos norteadores de gestão de despesas e que estão, atualmente, em consonância com o que prega a Lei de Responsabilidade Fiscal: a) Despesas de bens e serviços; b) Pagamentos de transferências; c) Aquisição de ativos financeiros e; d) Gastos com subsídios.

No entanto, no que concerne às receitas públicas, encontram-se inseridas dentro da capacidade de gestão dos entes federados e estão para a administração como “molas” precursoras de suas funcionalidades, visto que, segundo os preceitos da boa gestão administrativa, quer-se sempre ter saldo positivo para, assim, gerir suas expectativas. Isso aparece no que dispõe o manual do Ministério da Fazenda sobre receitas públicas para os entes federativos, para o qual receita pública:

[...] assume, na administração pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares, como a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais e o estabelecimento de limites legais impostos pela LRF. [...] É uma derivação do conceito contábil de receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades. [...] São todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. (BRASIL, 2007, p. 11-14)

A escolha a ser feita sobre os gastos a serem realizados com tais receitas passa pela iniciativa, criatividade e visão empreendedora do gestor. Pois, a partir da Carta Magna de 1988 fora apontado um novo formato de gerenciamento de suas contas, o qual deve aliar eficiência, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Neste sentido, em relação às receitas correntes, segundo o artigo 11, parágrafo 1. da 4.320/64 são classificadas como: a) Receitas tributárias; b) Receita de Contribuições; c) Receita Patrimonial; d) Receita Agropecuária; e) Receita Industrial e f) Receita de Serviços, dentre outras.

Por sua vez, a contribuição literária de maneira proeminente parece denotar que o fortalecimento da figura de entes federativos mais próximos dos cidadãos, como Estados e Municípios, podem efetivar novas regras para o funcionamento da administração pública capaz de atingir a figura de um Estado mais “forte” e preparado a economia global. O que converge no sentido de categorizar que o desenvolvimento do município, como um dos entes públicos agregados à tríade governamental (União, Estado e Município), parece estar intrinsecamente ligado ao novo paradigma (CAMARGO, 2009).

Assim, no que tange às receitas municipais, o destaque fica a cargo de três impostos, que são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e; Imposto sobre Transação de Bens Imóveis (ITBI). Agregados às Taxas e Contribuições de Melhoria são fontes de receita primordiais que sustentam a arrecadação dos municípios, e cada uma delas tem somado valores significativos dentro da capacidade contributiva existente. Isso aparece destacado no quadro 2, referente à classificação das receitas segundo a lei 4.320/64.

Quadro 2 – Classificação das receitas de acordo com a lei 4.320/64

RECEITAS CORRENTES RECEITA TRIBUTÁRIA Impostos Taxas Contribuições de Melhoria RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES RECEITA PATRIMONIAL RECEITA AGROPECUÁRIA RECEITA INDUSTRIAL RECEITA DE SERVIÇOS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES OUTRAS RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL OPERAÇÕES DE CRÉDITO ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE
---	--

**Fonte:** Receitas Públicas: Manual de Procedimentos do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2007).

Cabe neste momento lembrar que os Municípios tiveram uma longa jornada dentro da federação para que sua saúde financeira fosse reforçada na Constituição Federal de 1988. Assim, também as transferências constitucionais desempenham papel de suma importância dentro da administração pública municipal, pois se tem tratado tais contas como um ativo deveras essencial para o bom andamento das receitas públicas. Nesse sentido, fundamental a receita proveniente dos fundos de participação advindos dos repasses da União relativos ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Produtos Industrializados, em especial para aqueles municípios que não tem tanta vitalidade econômica própria.

Entretanto, o que acontece mais recentemente é que os avanços constitucionais estão sendo atingidos com a voracidade centralizadora de recursos na União, que cria uma infinidade de contribuições sociais e econômicas, as quais não são partilhadas com nenhum ente federativo. Trata-se de um federalismo fiscal altamente desigual.<sup>4</sup>

Assim, frente à crise financeira e econômica vivenciada mundialmente, cada vez mais se torna primordial que as gestões encontrem parceiros para suplantar os efeitos gerados através do ocorrido atualmente a respeito do descontrole das contas públicas.

## 6. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Criada em 04 de maio de 2000 e tendo como denominação Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) visa estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, para os três entes federativos, em todas as esferas de poder. O que para um momento de imensa instabilidade fiscal e, sobretudo, de falta credibilidade não apenas externa, mas também interna, sua plena observância vem como uma importante medida para demonstrar a vontade do governo em retomar o controle do Estado e da máquina pública. Tal controle aparece ainda em seu art. 1º, quando a Lei de responsabilidade Fiscal define como responsabilidade de gestão fiscal uma:

<sup>4</sup> Conforme entendimento de Santin, “o repasse tributário às municipalidades é aproximadamente de 18% do bolo tributário nacional, em um federalismo fiscal extremamente injusto. Concentra-se grande parte da renda na União, que inflada pelo funcionalismo público remete grande parte das divisas para a manutenção do superávit primário, pagamento de encargos da dívida, controle da inflação e manutenção da política monetária nacional. Enquanto isso, os Municípios, que assumiram com a Constituição de 1988 a maior responsabilidade na prestação dos serviços públicos, veem seus recursos minguados a cada dia, pela centralização de recursos na União e o constante contingenciamento de verbas, como se pode exemplificar com as isenções tributárias oferecidas pela União em 2012 no Imposto sobre Produtos Industrializados do setor de veículos e de produtos da linha branca, como eletrodomésticos. Tudo isso impactou diretamente nos repasses dos Fundos de Participação dos Municípios, afetando os orçamentos municipais, que já eram escassos e tiveram que ser contingenciados. Há, portanto, no federalismo fiscal brasileiro, muitos ônus para os municípios e poucos bônus”. (SANTIN, 2017, p. 4-5).

[...] ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outra parte fundamental da Lei Complementar 101/2000 encontra-se na indicação dos instrumentos de transparência de gestão, e dentre estes: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas dentre outros, aos quais deve ser dada ampla divulgação ao público.”<sup>5</sup> Entendam-se como planos o Plano Plurianual (PPA) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ambos importantes processos dentro de cada gestão e principalmente para seus entes federados para orientar a edição da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual irá quantificar receitas e despesas em concreto. Neste sentido, segundo o Guia de Orientação para os Municípios:

[...] A LRF é uma lei complementar que, regulamentando o artigo 163 da Constituição Federal, estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas. (KHAIR, 2000, p. 13)

Segundo orientação do Guia (KHAIR, 2000), a LRF se apoia em quatro eixos:

- a) **Planejamento:** O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, antecipação da receita orçamentária e concessão de garantias;
- b) **Transparência:** A transparência é prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas e que são: a) anexo de metas fiscais; b) anexo de riscos fiscais; c) relatório resumido da execução orçamentária (ARO) e; d) relatório de gestão fiscal. Também a transparência possibilita ao administrado participar do processo de elaboração das peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), que no plano municipal são condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara de Vereadores (vide artigo 44 da Lei 10.257/2001);
- c) **Controle:** O controle é aprimorado, o qual agrega além do controle interno, externo e judicial também o controle social, pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de contas, do Ministério Público e dos cidadãos;
- d) **Responsabilização:** A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, a qual poderá ser institucional, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO, como também pessoal (vide Lei 10.028/2001). Assim, também os responsáveis sofrerão as

<sup>5</sup> Sobre princípio da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal ver: (SANTIN; TONIÊTO, 2007).

sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

Desta forma, o controle é aperfeiçoado para primar pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. O que para a continuidade de uma gestão equilibrada e competente parece ser o essencial, ainda mais em momentos como o atual, onde a realidade organizacional reza maior operacionalidade, lisura e eficiência.

Nesse contexto, não ser eficiente nem eficaz é, certamente, um retrocesso. A seguir visualiza-se o quadro 3, relativo à despesa com pessoal nos municípios e também os limites para a dívida. Dentro destes, especifica-se o que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a ser feito, quando e como se fazer, conforme a regra em vigor desde os anos de 2000 e o período de transição, que veio a ajudar a uma melhor compreensão acerca do novo paradigma.

Quadro 3 – Despesa com pessoal nos municípios.

ITENS DA LEI	O QUE FAZER	QUANDO FAZER
Despesas c/ Pessoal: Regra	60% da RCL 54% Executivo 06% Legislativo	Limite global já em vigor, pela Lei Camata II. Limites por Poder, a partir da publicação da LRF.
Transição		2 anos, com redução, mín. 50% do excesso no primeiro ano.
Limites para a dívida	A ser estabelecido pelo Senado Federal e por proposta do Presidente da República, 90 dias após a publicação da LRF.	Depois de estabelecidos os limites, os Municípios terão um ano para se ajustar.

**Fonte:** Cartilha sobre Gestão Fiscal/Ministério do Planejamento (2000).

O quadro anterior mostra a importância da Lei Complementar 101/2000 ao intervir de forma providencial nos gastos com pessoal. Isso visou estancar um prejudicial dano as contas públicas, visto a “ciranda” de gastos com folha de pagamento a que se vivenciava no país. Em sentido literal, era sintoma de uma gravíssima crise de irresponsabilidade econômico-financeira e que, em períodos eleitorais, beirava a imoralidade no seu mais vil momento.

A partir disso, é importante estabelecer uma análise no que se refere às variáveis relativas ao funcionamento municipal, o que demonstra de modo geral estar relacionado diretamente ao período pós-implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão principal desta pesquisa, eis que se pode notar que existe hoje uma maior responsabilidade pelo gestor público, em especial em nível municipal, como amplamente demonstrado anteriormente.

Com isso, destacam-se as Despesas com Pessoal determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Veja-se que, conforme dispõe o artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu inciso III, a despesa total com pessoal no Município não poderá exceder ao percentual de 60% da receita corrente líquida (sendo 6% para servidores do Legislativo e 54% para servidores do Executivo – artigo 20).

Quadro 10 - Limites da LRF para as Despesas com Pessoal

LIMITES	PERCENTUAL
a) Limite para Emissão de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59 (despesa com pessoal atingiu 90% do limite)	54%
b) Limite Prudencial - LRF, Parágrafo Único do art. 22 (despesa com pessoal atingiu 95% do limite. Passa o poder que o excedeu a receber sanções institucionais)	57%
c) Limite Legal para o Município - LRF, inciso III do artigo 19	60%

Por certo a tendência brasileira é atingir uma máquina pública mais leve e funcional. O caminho percorrido até os dias de hoje exige transformações por parte da administração, em suas práticas históricas. É preciso que o Poder Público Municipal tenha uma “margem de folga” no que tange a sua receita corrente líquida para que possa se prevenir em situações de crise, muito comuns no sistema capitalista globalizado contemporâneo.

Assim, quanto aos gastos e à gestão financeira, de acordo com os novos paradigmas administrativos advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o prefeito deverá dar mais ênfase ao planejamento e controle dos gastos, em especial no que tange às despesas com pessoal, assumindo uma postura mais transparente junto à sociedade e adotando controles internos para adequar-se às novas regras e limites- esta é a premissa de uma boa administração. Conforme o Guia Básico para Gestão nos Municípios, o município possui lei orgânica própria e é fundamental também que o prefeito conheça as competências do município, para:

[...] Prestar serviços públicos de interesse local; manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o estado; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural; regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi; organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, além de criar leis importantes, como, lei de cargos e salários, lei de carreira, lei de fixação dos subsídios dos agentes políticos, código tributário municipal (CTM), plano diretor e demais leis complementares. (BRASIL, 2008, p. 10-11)

Para encontrar-se com estes pressupostos, devem as administrações municipais desenvolver várias formas de alavancar o crescimento econômico, social e financeiro do município a fim de aumentar a arrecadação de seus tributos exclusivos, sem tanta dependência aos entes federais e estaduais, em flagrante crise econômica e financeira. Tal condução pode projetar muitos e importantes reflexos regionais.

Isto ocorre por meio da conscientização dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, à medida em que requer a participação da comunidade nas decisões do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, com vista a otimizar a aplicação do recurso público, cada vez mais escasso. Assim, além das demais prerrogativas abertas, propõe que a sociedade como um todo participe deste processo (ver artigo 44 da Lei 10.257/2001), em sendo obrigatória a audiência pública para aprovação das peças orçamentárias municipais, sob pena de nulidade por vício formal no processo legislativo da lei municipal, além de improbidade administrativa do prefeito municipal (artigo 52 da Lei 10.257/2001).

## CONCLUSÃO

As aspirações constantes dentro das prerrogativas do Estado e contempladas sob o olhar do que seja o bem público estarão sempre entre as relevantes necessidades da sociedade e por ela devem ser não apenas elaboradas, mas trabalhadas, defendidas e principalmente, respeitadas. Isto é o que os grandes pensadores vêm ao longo dos tempos contribuindo e o que também aparece entre os maiores anseios da humanidade, uma vez que dela serão sempre as maiores construções.

Por outro lado, parece ser bastante plausível que, afora romantismos e sensações utópicas, os pensamentos se voltem à preservação do Estado Democrático de Direito, respeitando as culturas, os personagens, e essencialmente promovendo as mudanças necessárias para que os entes federados sejam sustentáveis, planejados, gerenciados e, sobretudo, funcionais. E nisso pode-se indicar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a contribuir de maneira decisiva.

Neste sentido, a despeito de diferenças políticas ou mesmo partidárias, o que se espera de uma sociedade e de uma gestão pública é que os debates sejam abertos, francos e produtivos, com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais em deixar de observar o equilíbrio fiscal. Os anseios contemporâneos não aceitam mais as máximas da intransigência, da ignorância, dos radicalismos e, menos ainda, mazelas eleitoreiras, que sempre serão furtivas e em nada acrescentam para o crescimento social, político, administrativo e/ou institucional.

Assim, a construção de continuidade de gestão, alinhada à repetição de boas ideias serão sempre as melhores maneiras de se atingir a maturidade. Os ensinamentos tantas vezes repetidos através dos anos elevam aos ideais de controle, eficiência, transparência, planejamento, organização e desenvolvimento que, qualquer que seja a administração, deve defender e, de forma incansável, lutar. Diante disso, o que os princípios de gestão gerencial mais precisam é de concretização. Ou seja, ainda que a realidade local em especial esteja distante destes moldes, uma profunda análise deve ser buscada para atingir uma gestão responsável e transparente no que tange à questão fiscal.

Não parece ser mais aceitável que a corrupção, a malversação do dinheiro público, o clientelismo e a falta de transparência estejam a encampar um ambiente que deve ser produtivo, com qualidade e com observância dos mandamentos constitucionais e legais.

Administrar a coisa pública com vistas a atingir ao interesse público com responsabilidade, moralidade, legalidade, eficiência, impessoalidade, transparência, equilíbrio e justiça são tarefas dos gestores e para isso é que eles foram eleitos, o que transforma suas atitudes em reflexos sempre desferidos sobre a comunidade em geral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGAMINI, C. W. *Psicologia aplicada à administração de empresas: Psicologia do comportamento organizacional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. *Guia básico para gestão dos municípios*. Brasília, 2008. Disponível em: [http://novo.fpabramo.org.br/uploads/ENF10-Caderno\\_Transicao\\_GF.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/uploads/ENF10-Caderno_Transicao_GF.pdf). Acesso em 22 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas públicas: manual de procedimentos*. 4.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf). Acesso em: 22 jan. 2017.

CAMARGO, E. J. B. *Finanças públicas da Prefeitura Municipal de Passo Fundo/RS, Lei de Responsabilidade Fiscal e equilíbrio fiscal: uma análise do período 1995-2008*. Trabalho de conclusão de curso (Faculdade de Administração). Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2009.

DOSTOIEVSKI, F. M. *Les Frères Karamazov*. Paris: Éditions Gallimard, 1962.

FILELLINI, A. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1989.

FEITEN, P. R.; RECH, J. O Endividamento das Autarquias Locais em Portugal na Ótica da Lei 73/2013 e a Lei Complementar 101/2000 Brasileira- Municípios e a Administração Pública, *Revista de Direito Brasileira*, v. 16, n. 6, 2016. pp. 200-214. Disponível em: <http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/147/261>. Acesso em 04 fev. 2017.

GOODSELL, C. T. *Reinvent Government or rediscover it?* *Public Administration Review*, v. 53, n. 1, 1993. pp. 85-87.

KHAIR, A. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807\\_pub\\_lrf\\_guiadorientacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807_pub_lrf_guiadorientacao.pdf). Acesso em 22 ago. 2015.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. *Administração princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LUZ, A. F.; SANTIN, J. R. As disputas pelo Poder Local no Brasil durante o Regime Coronelista e a Reorganização do Estado. *Jurisvox* (Patos de Minas), v. 11, p. 7-19, 2010. Disponível em: <http://jurisvox.unipam.edu.br/documents/48188/50568/As-disputas-pelo-poder-local-no-Brasil.pdf>. Acesso em 21 jan. 2017.

MALUF, S. *Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. *Comentários à LRF*. São Paulo: Saraiva. 2001.

MAXIMIANO, A. C. A. *Administração de projetos: transformando ideias em resultados*. São Paulo: Atlas, 1997.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEZES, I. S. O Patrimonialismo Característico da Administração Pública Brasileira e a Gestão da Informação e do Conhecimento do Setor Público: memória institucional, prodigalidade de treinamento e cúpula organizacional “politizada”, *Revista de Direito Brasileira*, v. 13, n. 6, 2016. pp. 04-18. Disponível em: <http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/277>. Acesso em 04 fev. 2017.

NOGUEIRA, J. M. M. et.al. A meritocracia no setor público: uma análise do plano de cargos e carreiras do poder judiciário cearense. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. *Anais do...* Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

OLIVEIRA, M. J. L. et al. Comprometimento organizacional e regime de remuneração: estudo em uma carreira pública de auditoria fiscal. *RAM, Rev. Adm. Mackenzie* [online]. v. 15, n. 5, p. 72-101, 2014.

PEREIRA, L.C. B. Da Administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, n. 47, v. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 22 jan. 2017.

PEREIRA, L.C. B. Gestão do Setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, L.C. B. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, n. 52, v. 1, janeiro 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 22 jan. 2017.

RIANI, F. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, J. U. Política e Administração. *Revista O&S*, Salvador, v. 13, n. 37, p. 163-193, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/download/10841/7787>. Acesso em 22 jan. 2017.

RIBEIRO, R. J. PT versus PSDB. *Revista O Mundo em Português*, n. 44, Maio, 2003.

SANTIN, J. R. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, J. R. As Novas Fontes de Poder no Mundo Globalizado e a Crise de Efetividade do Direito. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 25, p. 79-92, 2009.

SANTIN, J. R.; CARDOSO, L. NEPOTISMO E PRÁTICAS CLIENTELÍSTICAS: uma visão histórica do Poder Local no Brasil. *Estudios históricos (Rivera)*, v. 16, p. 1-17, 2016. Disponível em: <http://www.estudioshistoricos.org/16/eh1611.pdf>. Acesso em 21 jan. 2017.

SANTIN, J. R.; LANG, L. H. Apontamentos Históricos e Reflexões acerca do Bacharel em Direito na Formação das Instituições Jurídico Políticas Brasileiras. *História: Debates e Tendências* (Passo Fundo), v. 11, p. 109-117, 2011.

SANTIN, J. R.; TONIÊTO, T. O Princípio da Transparência e a Participação Popular na Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 8, p. 21-30, 2007.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. Trad. Luiz João Baraúna, São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VALE, L. M. B; SILVA JÚNIOR, D.S. Sobre Ativismos e Discricioniedades: o STF e o estado de coisas inconstitucional. In: MINHOTO, A.C.B et al (Orgs.) *Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça III*. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 387-406. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/73sz1nf2/6c6xh93L4GguINWA.pdf>. Acesso em 21 jan. 2017.

WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada*. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEBER, M. Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima. In: COHN, Gabriel (Org.) *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1996.