

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA
CIÊNCIAS CONTÁBEIS

IGOR BRUNO ARAÚJO DORNELLAS
JOSÉ BATISTA DE OLIVEIRA JÚNIOR
WIARA THÁSSILA ALVES MARTINS

**ORÇAMENTO PÚBLICO: A PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A
SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA DE MINAS –
COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO**

BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DOCTUM/MG
2018

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA
CIÊNCIAS CONTÁBEIS

IGOR BRUNO ARAÚJO DORNELLAS
JOSÉ BATISTA DE OLIVEIRA JÚNIOR
WIARA THÁSSILA ALVES MARTINS

**ORÇAMENTO PÚBLICO: A PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A
SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA DE MINAS –
COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO**

Monografia apresentada à banca examinadora do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Doctum de Caratinga, como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do Prof. MsC Vagner Bravos Valadares.

DOCTUM/CARATINGA
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: ORÇAMENTO PÚBLICO: A PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA DE MINAS - COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO, elaborado pelo(s) aluno(s) IGOR BRUNO ARAÚJO DORNELLAS, JOSÉ BATISTA DE OLIVEIRA JÚNIOR e WIARA THÁSSILA ALVES MARTINS foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceito pelo curso de CIÊNCIAS CONTÁBEIS das FACULDADES DOCTUM CARATINGA, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS.

Caratinga 06/12/2018



JOSÉ FRANCISCO PEIXOTO

Prof. Orientador



ROSANE APARECIDA MOREIRA

Prof. Avaliador 1



VAGNER BRÁVOS VALADARES

Prof. Examinador 2

RESUMO

A presente pesquisa foi desenvolvida tomando por base o “Orçamento público: a previsão orçamentária para a saúde no município de Santa Rita de Minas – complementação dos recursos da união”. Por ser o orçamento público o meio pelo qual é aplicado todos os recursos dos entes públicos, considera-se que compreendê-lo como um todo pode ajudar na análise de questões como a destinação de recursos para as diversas áreas de atendimento à população, de modo que, quando um dos recursos é insuficiente, como o município realiza a complementação desse recurso para que o atendimento à população não seja paralisado. Desta forma, esta pesquisa buscou analisar a realidade vivenciada no município de Santa Rita de Minas com relação à complementação da verba da saúde. Para tanto, foi utilizado como metodologia uma revisão de literatura e posteriormente uma coleta de dados dentro do departamento de contabilidade do município, com uma entrevista com o contador e análise dos documentos relacionados à complementação da verba.

Palavras-chave: Orçamento público, demanda social, complementação de verba.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Deus, pela força concedida para que alcançássemos o término dessa caminhada;

Aos nossos familiares, presença e apoio constante, até nos momentos mais difíceis;

Aos professores, pela paciência nos ensinamentos.

A todos os colegas e funcionários do Instituto Doctum.

DEDICATÓRIA

Dedicamos esta vitória a todos os nossos amigos e familiares, que nos apoiaram e oraram por nós, para que tivéssemos força para continuar.

"Não te mandei eu? Sê forte e corajoso; não temas, nem te espantes, porque o SENHOR, teu Deus, é contigo por onde quer que andares."

Josué 1:9

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	11
2.1 Considerações Gerais sobre Orçamento Público	11
2.2 Processo Orçamentário Brasileiro.....	12
2.3 Orçamento Público e Anualidade.....	13
2.4 Princípios da Administração Pública	14
2.5 Plano Plurianual	16
2.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	19
2.7 Demais Aspectos do Orçamento Público	21
2.8 Políticas Públicas Voltadas para a População	23
3. METODOLOGIA.....	27
3.1 Levantamento de Dados	27
3.2 Apresentação do Município.....	28
3.3 Entrevista com o Contador.....	28
3.4 Dados do Orçamento para a Saúde da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas	33
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

1. INTRODUÇÃO

Buscou-se analisar nesta pesquisa o orçamento público e a complementação de verba realizada pelo município. Abreu e Câmara (2015) destacam que “O orçamento público é visto, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado”.

A demanda na área da saúde é muito grande e por isso o município precisa buscar e investir recursos próprios a fim de prestar o atendimento à população. Esses recursos, para serem destinados, devem passar pela previsão orçamentária de maneira a atender as normas legais sobre o assunto, para que a devida complementação seja realizada pelo município sem ofender o ordenamento jurídico nacional.

A compreensão do assunto é de extrema relevância, haja vista que o poder público tem a obrigação constitucional de oferecer prestação de serviços de saúde à população, e para tal, é necessária a destinação de recursos em suficiência. Esses recursos devem constar no orçamento público, tanto seu recebimento quanto a forma como será destinada sua aplicação.

Desta forma, o município ao receber os recursos advindos da união e do estado deverá aplica-los no atendimento da demanda social. Mas como os recursos geralmente são insuficientes é preciso que haja uma previsão no orçamento para a referida, sendo necessária uma complementação por parte do município, que tem uma obrigatoriedade legal de descrever dentro da contabilidade de onde virá o recurso e para qual setor será destinado.

Considera-se que seja relevante a compreensão do assunto, para que não sejam cometidas infrações legais na destinação e utilização de recursos públicos, sendo necessária a atuação do contador a fim de que o processo seja realizado dentro da lei.

Diante de recursos limitados destinados aos municípios para prestação de serviços à saúde, interroga-se nesta pesquisa: como se dá o planejamento orçamentário para que os municípios possam realizar complementação dos recursos destinados à saúde?

Por isso traçou-se como objetivo geral analisar a previsão orçamentária para a

saúde no município de Santa Rita de Minas, com a destinação de recursos próprios para a complementação dos recursos da união, e como objetivos específicos compreender a composição do orçamento público, analisar como se dá a previsão orçamentária e destacar os meios pelos quais o município realiza complementação de recursos para a saúde.

Para que se atenda aos objetivos propostos nesta pesquisa, foi necessária a escolha de uma metodologia que oferecesse os recursos adequados para a solução dos problemas encontrados.

Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com base em livros e artigos científicos sobre o tema, a fim de se escrever uma fundamentação teórica que dê respaldo ao estudo.

Seguindo por esse caminho, foi realizada uma pesquisa documental no departamento contábil da prefeitura de Santa Rita de Minas, buscando documentos e registros orçamentários da destinação das verbas para a saúde, bem como os valores que são complementados pelo município.

Diante disso, se propôs também uma entrevista com o contador responsável por meio de um questionário elaborado com base nos documentos analisados, para levantar dados suficientes para demonstrar como a prefeitura municipal complementa os recursos destinados à saúde.

Então, a monografia será composta por dois capítulos, sendo o primeiro de revisão de literatura, com a abordagem dos conteúdos voltados ao orçamento público, descrevendo como a legislação e a norma contábil delimitam o modo de ser realizado. No segundo capítulo, abordou-se uma pesquisa realizada na prefeitura do município de Santa Rita de Minas/MG, com o levantamento dos dados sobre o orçamento público do município, com uma pesquisa documental e uma entrevista com o contador responsável pela documentação do orçamento municipal.

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

2.1 Considerações Gerais sobre Orçamento Público

Natividade et al (2011) afirmam que quando se pensa na gestão pública brasileira o que se observa é um cenário marcado por reformas administrativas que configuram um panorama de mudanças e reformulação de modelos implementados ao longo do tempo. O Estado e a administração pública no Brasil apresentam uma trajetória histórica marcada por mudanças parciais e graduais.

Para Azevedo (2014), a partir da Constituição Federal de 1988, foi concretizada a última reforma orçamentária, trazendo diversas mudanças na organização do planejamento público definindo o sistema de planejamento atualmente utilizado, onde se encontram três instrumentos básicos: o Plano Plurianual de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual. A citada reforma objetivou ampliar o horizonte temporal no que diz respeito às escolhas orçamentárias, aumentando a transparência das decisões do uso do dinheiro público.

Haddad e Mota (2010) destacam que a função do orçamento não é meramente financeira. Ele também se vincula com as atividades de planejamento a fim de estabelecer a discriminação das fontes e das aplicações do dinheiro. Pode ser compreendido como uma orientação de onde virá o dinheiro e onde deverá ser gasto. No entanto, essa aplicação de recursos deve ser realizada de acordo com a lei.

A Constituição de 1988 assevera que a aplicação desses recursos é realizada de acordo com o pacto federativo, ou federalismo fiscal, descrito na Constituição e 1988 nos artigos 145 a 162, onde se encontram, além de outras determinações, questões relacionadas à competência tributária de cada um dos componentes da federação, bem como quais encargos e serviços públicos são de responsabilidade da União ou entes federativos.

Sousa e Pereira (2013) assevera que o orçamento público das diversas áreas pode ser influenciado com base no apoio recebido dos governos federais ou estaduais, realizando um impacto significativo em áreas como saúde e educação.

Segundo Celso Vedana (2002), um país com a extensão territorial do Brasil

necessita que haja o máximo de descentralização, para que encargos e recursos financeiros, a exemplo das atribuições possam ser distribuídos do poder do âmbito central para a periferia. Contudo, na realidade, o que aconteceu foi uma maior concentração dos recursos na esfera federal. Tirando o foco do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do Imposto de Renda – IR, sua atenção ficou voltada para contribuições como Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF, dentre outros.

Em relação às siglas, ou você cria uma lista de siglas ou quando usadas pela primeira vez elas estejam acompanhadas do seu significado.

2.2 Processo Orçamentário Brasileiro

Ribeiro (2011) destaca que a administração pública brasileira vem vivenciando momentos de ajustes, para que assim possa se adaptar a um novo modelo de gestão. A legislação que regulamenta o orçamento público brasileiro, em um primeiro momento, é a Constituição Federal, que suporta a União, estados, distrito Federal e os municípios, dando orientação às constituições estaduais, leis orgânicas municipais, e Lei Federal 4.320 de 1964 e à Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal.

De acordo com o texto da Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, Seção II, em seus artigos 165 a 169 encontram-se as determinações sobre o processo orçamentário brasileiro. Em seu art. 166, temos que o plano plurianual e suas diretrizes orçamentárias deverão receber apreciação das duas casas do Congresso Nacional.

Desta forma, percebe-se que o artigo anteriormente descrito declara que o trabalho orçamentário não é feito somente pelo executivo, mas precisa também da apreciação do legislativo, para que possa ser considerado legítimo e legal.

Em consonância com o texto constitucional encontra-se a lei 4.320 de 1964, indispensável ao processo orçamentário brasileiro. Em seus artigos 1º e 2º estão descritas as normas gerais para elaboração, controle e acompanhamento orçamentário tanto da União, quanto dos estados, Distrito Federal e municípios.

Percebe-se que os quesitos relativos ao orçamento público, de acordo com o

supracitado, estão atrelados à Constituição Federal e aos princípios do orçamento.

No que tange à Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível encontrar as diretrizes relativas às finanças públicas, conforme descrito, trazendo a responsabilidade na gestão fiscal, de maneira planejada e transparente, bem como a obrigação para União, Estados e Municípios em equilibrar as contas públicas, corrigindo desvios, com o devido cumprimento das metas estabelecidas.

Isto posto, ressalta-se que para a gestão fiscal e orçamentária é indispensável um tratamento inteligente daquilo que se entende por “coisa pública”, cumprindo dispositivos legais e respeitando limites e metas.

2.3 Orçamento Público e Anualidade

Quando se fala em diretrizes orçamentárias é preciso compreender que tanto as metas quanto as prioridades da administração pública servirão para orientar as despesas para o ano subsequente em termos de finanças, e também servirá para orientar quais as alterações necessárias para a legislação tributária.

Já o parágrafo 5º do mesmo artigo destaca a determinação da lei orçamentária anual, conforme se encontra, que a lei orçamentária compreenderá o orçamento fiscal (no que se refere aos poderes da União, bem como seus fundos, órgãos da gestão direta e indireta, incluindo nesta perspectiva as instituições do Poder Público), o orçamento relativo a empresas das quais a União possua direito a voto e o orçamento da seguridade social (com os órgão e entidades vinculados).

O objetivo de se criar um planejamento orçamentário anual, a exemplo do Plano Plurianual é manter em funcionamento os serviços já instaurados pelo Governo, disponibilizando renovação de materiais e infraestrutura, além de oferecer condições de aprimoramento de seus serviços.

João Angélico (2011) destaca que é preciso que os órgãos do planejamento governamental estejam atentos às oscilações da expansão demográfica e da evolução econômica, para que se possa perceber quais setores da sociedade necessitam expansão de investimentos e políticas públicas, já que a expansão de serviços requer mais investimentos em infraestrutura e pessoal, causando maior dispêndio e mais

recursos financeiros. Deverão ser elaborados estudos para direcionamento dos investimentos necessários.

Ressalta-se que os orçamentos previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988, em conjunto com o plano plurianual deverão reduzir desigualdades inter-regionais, observando as necessidades da população da região onde o orçamento é realizado, com base também no art. 170 da Carta Magna Brasileira, que propõe a redução das desigualdades regionais.

Os parâmetros não são estabelecidos somente pela Constituição Federal, mas também os parâmetros estatuídos pelas Constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, cada um na sua esfera.

O orçamento público, realizado com base na anualidade, deverá conter as políticas públicas instituídas pelo gestor público, com o intuito de atender às demandas regionais com base na legislação. Analisando a lei 4.320/64, que estatui a Lei de orçamento, esta determina, em seus artigos 2º e 3º, que o orçamento deverá conter a discriminação da receita de maneira que fique evidente a política econômica do governo, com base nos princípios orçamentários de anualidade e universalidade, e que deverão integrar o orçamento:

- Sumário geral da receita e despesas;
- Quadro demonstrativo das categorias econômicas de despesas e receitas;
- Quadro discriminativo das fontes de receita;
- Quadro de todas as dotações discriminado em órgão do governo e da Administração.

Pelo que se percebe nos artigos da referida lei, o orçamento necessita conter despesa e receita bem discriminadas, onde se poderá evidenciar a política econômica e financeira do ente público, ressaltando o trabalho realizado no âmbito das políticas públicas, e organizado de forma a respeitar os princípios de unidade, universalidade e anualidade em sua execução.

2.4 Princípios da Administração Pública

Por meio da Constituição Federal de 1988 e com o suporte dado pela Lei 8.429/1992 é que os gestores públicos são responsabilizados por atos cometidos no exercício da função. Esta responsabilização pode ser encontrada nos princípios constitucionais que se estendem ao Direito Administrativo: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O papel desempenhado pelo Gestor Público deve ser e prol de atender às demandas sociais dentro da observância das finalidades institucionais, vislumbrando não somente a Administração Direta, mas também a Indireta.

Quanto aos princípios descritos na Constituição Federal e norteadores do Direito Administrativo, José Cretella Júnior (1999) assevera: “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência”.

Ainda sobre os princípios como base da administração pública, Hely Lopes de Meirelles (2000, p.35) destaca:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.

A violação de um princípio pode ser considerada tão grave quanto a violação de uma norma, já que a violação ao princípio remete a uma ofensa não somente a um princípio em específico, mas a todo o conjunto ao qual este princípio pertence. Os princípios são a base formadora da norma, e por isso, a violação do princípio é uma tentativa de abater toda a viga mestre do sistema doutrinário.

Serão descritos aqui os três princípios que atendem aos objetivos desta pesquisa, que são: legalidade, moralidade e impessoalidade. No que tange ao princípio da legalidade, este define que o Administrador Público só pode fazer aquilo que é

permitido por lei. Ele está preso às normas e não pode agir ou se omitir fora do aspecto legal, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.48) preleciona:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.

Já o princípio da moralidade exige que o Administrador Público não é responsável pelo simples cumprimento da lei, mas agir de maneira que ao cumprir a lei suas ações sejam plenas de lisura e ética. Hely Lopes de Meirelles (2000, p.37) completa: “É certo que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Por fim, quanto ao princípio da impessoalidade, o Gestor Público deve utilizar-se de meios objetivos, sem distinção entre pessoas, não se pautar em seus critérios pessoais na tomada de suas decisões.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.49) aduz a importância desse princípio quando diz que a partir dele “se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”.

2.5 Plano Plurianual

A questão da anualidade orçamentária está consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, conforme consta na Constituição Federal de 1988. Para nortear a elaboração do orçamento público, além da Carta Magna, ainda encontra-se a lei 4.320/64, que juntos darão suporte ao chefe do executivo para elaboração dos orçamentos anuais.

Ronaldo Coutinho Garcia (2012) afirma que os constituintes procuraram a criação de um instrumento que possibilitasse a explicitação dos gastos do governo, e que desce coerência a ações realizadas a longo prazo, bem como a organização das intervenções do legislativo nos orçamentos.

Encontra-se também o decreto 4.536 de 1922 que define o exercício financeiro no

período de 1º de janeiro a 30 de abril do ano seguinte, para que sejam realizadas receitas e despesas que não foram consideradas dentro do ano financeiro.

É bom destacar que não há contradição entre o princípio da anualidade e o PPA. A anualidade é embasada no princípio constitucional, que por si só não é absoluto, mas que visa propor meios para uma organização orçamentária de modo que as necessidades básicas da população sejam atendidas.

Ana Cristina de Oliveira Melo et al (2012) descrevem que o Plano Plurianual – PPA é um instrumento voltado para o planejamento do governo a médio prazo, conforme a Constituição Federal de 1988 e o decreto 2.829/98, onde são estabelecidas as diretrizes e metas da Gestão Pública em períodos de 4 anos. Essas metas e diretrizes devem prever ações para atendimento das demandas sociais e desenvolvimento nacional. Vale ressaltar que a vigência do PPA não obedece a vigência do mandato do executivo, mas inicia-se ao segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato seguinte.

Além do princípio da anualidade, ainda são acrescentados outros princípios, como o da eficiência, da continuidade, a economicidade e a plurianualidade de investimentos. A questão da anualidade tem como fundamento promover um controle mais preciso dos gastos públicos pelo legislativo e promovendo uma previsibilidade da ação estatal.

A anualidade prevê uma autorização dos gastos para aquele ano orçado. No entanto, o que se discute atualmente com relação à expiração da dotação autorizada com o fim do exercício financeiro, pois é preciso a execução do orçamento previsto para aquele ano para que se possa cuidar da dotação futura, sem que haja prejuízo.

Ronaldo Coutinho Garcia (2012) afirma que o PPA é, portanto, um instrumento onde ficam definidos os objetivos a serem concretizados por meio dos investimentos descritos no plano. Ele define as prioridades do governo para quatro anos, se iniciando no segundo ano do governo vigente e vai se estender até o primeiro ano do governo seguinte. É um plano de médio prazo, e se baseia em investimentos realizados ano a ano, durante o período vigente. O gestor público tem que encaminhar o PPA para o poder legislativo fazer análise até dia 30 de setembro do primeiro ano de mandato.

Daniel Santos de Matos et al. (2008) descrevem que o PPA é um instrumento de planejamento a médio prazo, elencando diretrizes, objetivos e metas governamentais para projetos e programas sociais de duração longa.

Sua abrangência de conteúdos deve propor objetivos, diretrizes e metas de forma regionalizada, com vistas às despesas de capital e demais despesas e não pode deixar de lado as de duração continuada, ou seja, que vieram de outra gestão e ainda estão em funcionamento ou que vão ultrapassar o período de quatro anos do PPA.

Neste sentido, Ana Cristina de Oliveira Melo et al. (2012), ressaltam que “no plano plurianual constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.”

De acordo com o estabelecido no art. 165, § 1º da Constituição Federal, os dispositivos legais que regulamentam o PPA deverão estabelecer, de maneira regional, objetivos e metas da Administração Pública Federal. E cada estado brasileiro tem a responsabilidade no planejamento do seu PPA, como um ciclo de gestão, onde devem ser compreendidos os processos que irão viabilizar o alcance de metas.

Então, é possível entender que mesmo que seja elaborado para o período de quatro anos, sua avaliação e revisão deve ser realizada anualmente. Essa anualidade é vista como uma vantagem, pois permite flexibilidade de adaptação frente aos problemas e demandas sociais. De modo geral, o PPA é utilizado como meio de aplicar os recursos públicos na redução das desigualdades sociais, nas mais diversas regiões brasileiras.

E, ainda de posse dos referenciais até aqui utilizados, é possível dizer que o PPA ainda compreende:

- A captação de recursos e o gasto público para alcançar os objetivos estabelecidos;
- A discriminação dos resultados para a execução de ações governamentais;
- A quantificação de metas, tanto físicas quanto financeiras;
- As despesas utilizadas a fim de formar e buscar um bem de capital;
- Planejamento de obras: compra de instalações, de equipamentos, materiais permanentes; bem como as despesas decorrentes das despesas de capital, despesas de manutenção e outras vinculadas a programas com duração superior a um exercício financeiro.

As despesas de capital são aquelas que contribuem para a aquisição ou formação

de um bem capital, como o investimento em infraestrutura ou compra de material permanente, como veículos, máquinas e equipamentos. As demais despesas são relativas à contratação de mão-de-obra e de aquisição de material de uso diário. Quando se fala em despesas relativas aos programas de duração continuada, são aqueles que já estão em funcionamento, como programas de saúde, educação, cultural e limpeza pública, com recursos direcionados para compra de material de consumo e terceirização dos serviços.

É importante destacar também que investimentos com duração maior do que o exercício financeiro poderá se iniciar sem que seja previamente incluído o PPA ou legislação que autorize, caso contrário o gestor incorrerá em crime de responsabilidade.

2.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO tem seu conteúdo relacionado ao planejamento operacional do ente público, independente da esfera. Engloba as prioridades e metas da administração pública, contendo o planejamento para o exercício subsequente.

O objetivo primordial da LDO é elaborar as metas e prioridades que deverão ser inseridas no plano plurianual, com vistas à elaboração da lei orçamentária anual.

A LDO objetiva também tratar questões sobre as alterações na legislação tributária. Em seu conteúdo se encontrará diretrizes sobre o aumento de remuneração de servidores públicos, como deve ser realizada a criação de cargos, bem como a alteração nas carreiras e a admissão de pessoal a qualquer título, destacando a exceção para empresas públicas de economia mista.

Em seu conteúdo devem ser encontradas as políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento onde constarão as metas realmente estabelecidas juntamente com a avaliação das metas ao ano anterior, bem como o anexo de metas fiscais; o anexo de riscos fiscais com descrição da avaliação dos passivos contingentes e demais riscos que podem acarretar mudanças nas contas públicas e como estes problemas deverão ser dirimidos, caso ocorram. Desta forma, compreende-se que são

estabelecidas as ações prioritárias e quais as metas que deverão ser atingidas. É importante salientar que a discriminação do quesito despesa é realizada por unidade orçamentária.

Caso a LDO não seja enviada pelo executivo, o próprio legislativo poderá atualizar a legislação do exercício anterior para que não haja prejuízo na elaboração do orçamento. Já em caso do envio do texto por parte do executivo para apreciação do legislativo e este não o devolver ou rejeitar em todo ou parte, poderá o chefe do executivo realizar a promulgação do mesmo.

Os princípios são considerados como orientadores para as normas vigentes, auxiliando na elaboração, aplicação e interpretação das leis. Funcionam como os orientadores do sistema, dando um norte para a interpretação lógica, fazendo com que as regras existentes alcancem seu sentido.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) afirma que os princípios são a base geral que deve ser aplicada a determinada área do Direito, pois formam a estrutura e estabelecem a direção para as normas jurídicas. É importante ressaltar que os princípios são responsáveis por formar um alicerce no Direito Administrativo, condicionando as estruturas subsequentes. São proposições básicas, fundamentais e típicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2004) classifica os princípios da seguinte forma:

- Princípios onivalentes ou universais: são aqueles comuns a todos os ramos do Direito;
- Plurivalentes ou regionais: são princípios destinados a determinado grupo de estudo do Direito, mas que normalmente interagem nas informações gerais;
- Princípios monovalentes: são específicos apenas a um ramo de conhecimento;
- Princípios setoriais: são aqueles determinantes para que haja divisão em uma área de conhecimento específica;

Hely Lopes Meirelles (2004, p.81) destaca:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica,

motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.

Quanto aos explícitos, estão descritos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes serão abordados em momento oportuno.

Quanto aos princípios implícitos, são encontrados na lei 9.784/99: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A lei 9.784/99 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e descreve os princípios implícitos como norteadores da ação do administrador público.

2.7 Demais Aspectos do Orçamento Público

Mesmo diante de todos os aspectos já apresentados, faz-se necessária a compreensão de outros pontos relativos ao orçamento público. Destaca-se aqui o conceito de receita orçamentária, parte importante do orçamento estatal.

João Angélico (2011) conceitua a receita orçamentária, dizendo:

A receita orçamentária é aquela que, devidamente discriminada, na forma do anexo nº3 da lei nº 4.320/64, integra o orçamento público. São os tributos, as rendas, as transferências, as alienações, os retornos de empréstimos e as operações de créditos por prazo superior a doze meses. A arrecadação das receitas deste grupo depende de autorização legislativa que é a própria Lei Orçamentária. Realizam-se essas receitas pela execução do orçamento.

A classificação da receita orçamentária se dá com base no art. 11 da lei 4.320/64, onde se encontra:

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

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado,

quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

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

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

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema: RECEITAS CORRENTES; RECEITA TRIBUTÁRIA: Impostos, Taxas e 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; MORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS; TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL; OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL.

Devidamente conceituado o que é receita orçamentária, ainda se pode apresentar outro conceito, que é o de receita extra orçamentária. João Angélico (2011) define:

Receita extra orçamentária é aquela que não integra o orçamento público. É classificada em contas financeiras adequadas, existentes no plano de contas da entidade. Exemplificando: cauções, fianças, depósitos para garantia de instância, consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito a curto prazo e outras semelhantes. A arrecadação das receitas extra orçamentárias não depende de autorização legislativa. Sua realização não se vincula à execução do orçamento, nem constitui renda do Estado, que é apenas depositário desses valores. É verdade que o dinheiro recebido, a título de receita extra orçamentária, soma-se às disponibilidades financeiras, mas, em contrapartida, constitui um passivo exigível e, como tal, será restituído quando, de direito, for reclamado.

A receita extra orçamentária pode ser convertida em orçamentária, tanto por meio de caução em favorecimento de alguém, em depósito de garantia em ação e houver decaimento da mesma, depósito ou fiança efetuado em títulos ou apólices em moeda nacional sendo classificados como contas de compensação, e por meio de incorporação de doações ou legados de bens vacantes.

Compreendido como se conceitua a receita orçamentária e a extra orçamentária, passa-se a analisar o quesito despesa.

A despesa orçamentária está descrita no art. 12 da lei 4.320/64:

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

Despesas de Custeio
Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital

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

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

As despesas são, portanto, os gastos e investimentos que devem ser realizados na manutenção da coisa pública, bem como a efetivação de políticas públicas e programas pré-estabelecidos.

2.8 Políticas Públicas Voltadas para a População

Analisando o descrito na Constituição Federal de 1988, encontram-se elencados os direitos sociais atrelados como direitos fundamentais. Desta forma, está o Estado obrigado à aplicação dos dispositivos legais que fazem valer os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, por meio de efetivação das políticas públicas.

Benedito e Menezes (2013, p.49) trazem um ponto importante sobre o surgimento das políticas públicas:

O conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos quebrando a lógica das ciências sociais de análise institucionais sobre o funcionamento do Estado. Eram análises explicativas sobre o funcionamento das instituições estatais, sem, contudo, oferecer um direcionamento sobre quais as ações que o Estado deveria tomar para sanar o problema constatado.

Por isso, é importante que se compreenda o que são as políticas públicas e os mecanismos de sua efetivação.

É importante destacar o que é política pública e como ela se delimita e deve ser

executada, vislumbrando sempre a questão legal. As políticas públicas visam garantir o cumprimento do que é entendido como direitos sociais, que constam da Constituição Federal promulgada em 1988.

Para que haja recursos financeiros necessários para o cumprimento do previsto nas políticas públicas, é preciso que aquilo que é chamado de “reserva do possível”, conforme descrito por Joaquim José Gomes Canotilho (2008, p.107):

1. “Reserva do possível” significa a total desvinculação jurídica do legislador quanto à dinamização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados.
2. Reserva do possível significa a “tendência para zero” da eficácia jurídica das normas constitucionais consagradoras de direitos sociais.
3. Reserva do possível significa gradualidade com dimensão lógica e necessária da concretização dos direitos sociais, tendo sobretudo em conta os limites financeiros.
4. Reserva do possível significa indicabilidade jurisdicional das opções legislativas quanto à densificação legislativa das normas constitucionais reconhecedora de direitos sociais.

É importante compreender esses conceitos, haja vista que o Estado não cria seus próprios recursos, mas apenas deve gerenciar aqueles que recebe da sociedade por meio de impostos, taxas e multas, e por isso, precisa atentar para que tais recursos sejam aplicados de maneira adequada na manutenção do próprio Estado e no atendimento das demandas sociais existentes.

Desta forma, a realização do financeiramente possível está condicionada à existência dos recursos financeiros frente às políticas que devem ser implementadas, conforme descrito por Mariana Filchtiner Figueiredo (2007, p.78):

A reserva do financeiramente possível pode ser assim interpretada como objeção à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais a prestações materiais, consistente no respeito às decisões orçamentárias estabelecidas pelo legislador democrático, na ponderação concreta entre a escassez dos recursos financeiros disponíveis e o dever de otimizar a concretização dos direitos fundamentais.

Não há como dissociar o cumprimento dos direitos sociais, e conseqüentemente das políticas públicas sem que haja recursos financeiros para tal. Por isso, alguns elementos devem ser considerados no direito à prestação do atendimento e aos recursos

por vezes escassos para atendê-los.

Mesmo que a Constituição Federal de 1988 traga bem delimitado como objetivo a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais para tal, é preciso de que recursos financeiros estejam disponíveis para que as metas e objetivos estabelecidos sejam cumpridos e alcançados.

As políticas públicas visam atender as demandas sociais no que diz respeito à saúde, educação, segurança, com fins de redução das desigualdades sociais, promovendo proteção ao trabalho, à infância, à maternidade e a assistência social aos desvalidos.

Ricardo Lobo Torres (2000, p.54)) trata da relação entre políticas públicas e orçamento, quando diz:

O relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário.

O relacionamento existente entre políticas públicas e orçamento público é bilateral, pois a existência de ambos está relacionada um ao outro. Neste sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.125) assevera:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Parece relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob forma de leis, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica tripartição das funções estatais, em legislativa, executiva e judiciária. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições.

É certo que quando o assunto é orçamento público, a decisão de gastar é algo puramente político. O administrador público faz a elaboração de um orçamento, e orientado pela legislação, busca os meios pelos quais o gasto será efetivado.

Seu caráter é complementar e visa preencher os espaços dentro da legislação

para concretizar aquilo que consta dos direitos fundamentais, na parte dos direitos sociais.

3. METODOLOGIA

Para que se atenda aos objetivos propostos nesta pesquisa, foi necessária a escolha de uma metodologia que oferecesse os recursos adequados para a solução dos problemas encontrados. Caracteriza-se a metodologia desta pesquisa como sendo de cunho qualitativo, conforme descrito por

Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com base em livros e artigos científicos sobre o tema, a fim de se escrever uma fundamentação teórica que dê respaldo ao estudo.

Seguindo por esse caminho, foi realizada uma pesquisa documental no departamento contábil da prefeitura de Santa Rita de Minas, buscando documentos e registros orçamentários da destinação das verbas para a saúde, bem como os valores que são complementados pelo município.

Diante disso, se propôs também uma entrevista com o contador responsável por meio de um questionário elaborado com base nos documentos analisados, para levantar dados suficientes para demonstrar como a prefeitura municipal complementa os recursos destinados à saúde.

3.1 Levantamento de Dados

O levantamento de dados foi realizado nos dias 08 a 26 de outubro de 2018 na sede da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas. Foram visitadas a Secretaria de Fazenda e Planejamento e o Departamento Contábil a fim de se conseguir as informações necessárias para o estudo.

Na Secretaria de Fazenda e Planejamento foram elencadas as pastas com a documentação de recebimento e repasse de verbas para o Departamento de Saúde. Já no departamento contábil, foi realizada uma entrevista com o contador da prefeitura, responsável pela documentação do repasse de verbas e da complementação realizada pelo município, quando necessário. No próximo tópico segue a descrição da entrevista do contador da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas, com a transcrição fiel às

informações por ele repassadas.

3.2 Apresentação do Município

Santa Rita de Minas é um município localizado na região leste do estado de Minas Gerais. De acordo com o censo realizado no ano de 2010, a população estimada do município é de 6.547 habitantes. Foi distrito do município de Caratinga/MG, e no ano de 1992 passou pelo processo de emancipação, através da lei complementar estadual 10.704, acrescentando ao nome do distrito de Santa Rita a especificação “de Minas”.

Seu primeiro intendente foi o sociólogo Amédís Germano dos Santos em agosto de 1992. Em 03 de outubro foi realizada a primeira eleição, onde foram eleitos Ilton Rosa e José Isidoro Filho para representantes do executivo, sendo prefeito e vice-prefeito.

Foi percebida pela população uma melhoria na qualidade de vida da população do município à partir da emancipação, pois os recursos foram investidos na melhoria da infraestrutura, saúde e educação, promovendo assim, desenvolvimento de demais setores da população.

3.3 Entrevista com o Contador

A entrevista foi realizada no dia 22 de outubro de 2018 com o contador da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas, Ailton Custódio da Silva. O profissional é Bacharel em Ciências Contábeis e exerce a função há 10 anos. Atualmente atua no departamento contábil do município.

Sobre suas atribuições, o entrevistado disse que com relação ao repasse das verbas do orçamento público para as secretarias, é de sua responsabilidade elaborar e acompanhar a Execução Orçamentária das Secretarias Municipais, com autonomia, parcialidade e liberdade, sempre informando e auxiliando os Secretários Municipais.

Sobre os repasse que são feitos para o município por parte do governo estadual e federal, o entrevistado elencou:

Do governo estadual são as transferências fundo a fundo (Saúde em Casa), Convênios e Resoluções Diversas, e do governo federal são as transferências

Fundo a Fundo (Piso Atenção Básica, Programa Saúde da Família, Programa Agentes Comunitários de Saúde, Programa Saúde Bucal), Convênios.

Quanto à possibilidade de disponibilização de verbas extraordinárias para o município, com ajuda de deputados estaduais ou federais, o contador disse que ocorre por meio de emendas parlamentares, com destinação à atenção básica e os investimentos na rede municipal de saúde, não somente para compra de materiais e contratação de profissionais, mas para investimentos na infraestrutura.

Sobre essa transferência de recursos, Piola (2017, p.7-8) destaca:

A Constituição Federal (CF) de 1988, por força da EC no 29/2000,1 estabelece que os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde e destinados aos demais entes federativos devem ter como objetivo a progressiva redução das disparidades regionais e que esses critérios deveriam ser estabelecidos por lei complementar (Brasil, 1988, art. 198, § 3º, II). Entre princípios e diretrizes constitucionais e legais nos quais se ancora o Sistema Único de Saúde (SUS), a redução das disparidades regionais, muitas vezes traduzida por equidade na alocação de recursos, não atingiu a mesma ressonância que os princípios de acesso universal, de descentralização, de atenção integral, de regionalização e de participação social. Todos estes demais atributos do sistema público de saúde, também previstos no texto constitucional, foram reiterados em outros atos normativos. (...) A regulação das transferências da União para estados, Distrito Federal e municípios é tema extremamente relevante, no mínimo, pelos seguintes motivos: i) o caráter descentralizado que deve ter a gestão das ações e dos serviços públicos de saúde (Brasil, 1988, art. 198, I); ii) a importante participação (cerca de 45%) dos recursos federais no financiamento compartilhado do SUS; e iii) o caráter redistributivo que deve ter a alocação regional desses recursos, conforme previsto no inciso II, § 3º, do art. 198 da CF/1988.

Diante do apresentado, pode-se dizer que a responsabilidade no cuidado das demandas de saúde é de responsabilidade conjunta entre União, estados e municípios, cabendo a estes últimos a menor contribuição financeira para tal. Mas o que se observa, é que muitas vezes, os municípios precisam realizar complementar a verba no atendimento das demandas.

No que diz respeito às verbas recebidas destinadas ao setor de saúde, se são suficientes para o atendimento da demanda pública, o entrevistado afirmou:

Não. Pois na realidade os valores recebidos via convênios e ou resoluções são específicos e de destinação exclusiva, não podendo ser destinado a outros setores. No caso dos Repasses Fundo a Fundo, são destinados à atenção básica, mas não são suficientes para atender a demanda total do Município.

No caso do recurso disponibilizado pelo estado de Minas Gerais ou pelo Governo Federal não serem suficientes para atender a demanda da população na área da saúde, o contador municipal foi questionado sobre o fato de ter complementação por parte do município e como é realizado. O entrevistado respondeu:

Sim. Existe no Município uma conta específica para recursos próprios destinados à saúde, onde, todas as despesas que não são empenhadas nos recursos vinculados, ou seja, recursos provenientes do Estado e União, são pagos com esta conta, e é através da mesma, que se controla os gastos com a saúde, que de acordo com a constituição é de no mínimo 15%(quinze por cento), da Receitas Tributárias (Impostos Municipais) e Transferências Correntes da União e Estado (FPM, IPI, ICMS, IPVA, ITR, ICMS EXP.).

Com base no apresentado, pode-se destacar os dizeres de Reis et al (2016, p. 12) com relação aos problemas relacionados ao subfinanciamento de saúde:

O subfinanciamento, isto é, os recursos destinados à operacionalização e ao financiamento do SUS, fica muito aquém de suas necessidades. A questão do financiamento do Sistema Único de Saúde é histórica. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) em seu artigo 198 estabelecia que o SUS seria financiado com os recursos do Orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes. Porém, em decorrência de diversos motivos, entre eles o crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões, obrigou a previdência a utilizar parcelas crescentes do Orçamento da Seguridade Social. Em 1993 a receita de contribuições de empregados e empregadores, uma fonte tradicional de financiamento da assistência médica (representando um terço do orçamento do Ministério da Saúde), passou a financiar exclusivamente o pagamento de benefícios previdenciários, impondo ao Ministério da Saúde o endividamento para pagar as despesas de custeio. Durante a década de 90 não havia nenhum parâmetro legal que obrigasse os Estados, Distrito Federal e municípios a destinarem recursos próprios para a área de saúde. A economia, bem como as políticas públicas de financiamento do SUS no âmbito da União eram instáveis, utilizando-se de medidas emergenciais e provisórias para fazer frente à falta de recursos para o setor.

Nos dizeres do autor supramencionado, é possível compreender que não existia até o final da década de 1990, um dispositivo legal que orientasse a complementação de verba por parte do município para investimentos em saúde.

Sobre gestão municipal realizar a previsão orçamentária para que haja complementação da verba da saúde, o entrevistado afirmou que existe sim essa previsão, e descreveu o processo da seguinte forma;

Na LOA (Lei Orçamentária União) é feita a previsão de receitas e fixação de despesas de acordo com a fonte de recursos, ou seja, recursos vinculados e recursos próprios. Os Recursos vinculados são provenientes de transferências do Estado e União, e os recursos próprios, são transferências municipais. Normalmente os recursos próprios orçados são superiores ao limite constitucional (15%), mas, mesmo não sendo suficientes para a demanda municipal, geralmente, na LOA, existe um artigo que trata da suplementação, onde, é fixado um determinado percentual que pode ser usado para complementar as dotações fixadas que forem insuficientes. E se não houver na LOA, previsão para suplementação, o gestor deverá enviar um projeto de Lei, à Câmara Municipal, solicitando autorização para que possa suplementar (complementar) as dotações que se tornarem insuficientes.

Há uma necessidade de atualização dos valores de repasse para a utilização na área da saúde, cumprindo o determinado pela Constituição Federal de 1988, sobre a responsabilidade da União, estados e municípios em fornecer contrapartida para o atendimento das demandas de saúde. Neste sentido, encontram-se os dizeres de Santos (2007, p.13), que afirma:

A atualização do financiamento federal segundo a variação nominal do PIB não vem sequer acompanhado o crescimento populacional, a inflação na saúde e a incorporação de tecnologias. Mantém o financiamento público anual per capita abaixo do investido no Uruguai, Argentina, Chile e Costa Rica e por volta de 15 vezes menor que a media do praticado no Canadá, países europeus, Austrália e outros. Também é fundamental ter presente que a indicação de 30% do Orçamento da Seguridade Social para a Saúde, como era previsto nas Disposições Constitucionais Transitórias (DCT) da Constituição, era o mínimo para iniciar a implementação do SUS com Universalidade, Igualdade e Integralidade. Se tivesse sido implementada tal medida, hoje haveria R\$ 106,6 bilhões para o financiamento do sistema, e não aos R\$ 48,5 bilhões aprovados para o orçamento federal de 2008. O financiamento do SUS é marcadamente insuficiente, a ponto de impedir não somente a implementação progressiva/incremental do sistema, como e principalmente de avançar na reestruturação do modelo e procedimentos de gestão em função do cumprimento dos princípios Constitucionais

Percebe-se que existe a obrigatoriedade do poder público, em todas as suas esferas, para o atendimento das demandas sociais para a área de saúde. Contudo, os recursos repassados podem ser insuficientes e a qualidade de atendimento fica comprometida, descumprindo os preceitos constitucionais.

Outro ponto levantado junto ao entrevistado foi sobre o início do planejamento para complementação da verba da saúde. O contador descreveu em qual departamento se inicia a solicitação da verba e como ela é realizada:

No Departamento de Saúde. O gestor responsável pelo Departamento, tem a obrigação, de solicitar junto aos seus subordinados o planejamento de cada setor, que de acordo com a demanda, irá solicitar os materiais e ou serviços necessários. Normalmente a responsabilidade de solicitação e suprimentos dos setores, são através de chefias de cada local, e a liberação das verbas fica a encargo do Diretor Financeiro dos Fundos, tanto Federal e Estadual, quanto Municipal, que normalmente é de responsabilidade do Gestor de Saúde.

Conforme apresentado, a solicitação de recursos para investimentos na saúde inicia-se na própria secretaria de saúde, pois é com base na demanda que se estabelecem as necessidades.

Quando ocorre uma demanda superior à capacidade do município em atender a área de saúde, sobre os procedimentos adotados neste caso, se há corte de pessoal ou redução de compra de material, o entrevistado disse:

Na verdade, não existe um limite máximo para gastos com a saúde, o Município só tem a obrigação de cumprir o limite mínimo, que é de 15%. Contudo não se pode gastar muito além deste limite, pois, existe outras áreas e setores do Município, que também necessitada de verbas, como Educação, Saneamento, entre outros. Com isto se a demanda do Município ficar muita alta e comprometer outros setores, o Gestor Municipal, deve tomar as providências necessárias, para manter o equilíbrio entre as contas públicas e o melhor atendimento à população, que pode implicar no corte de materiais e ou serviços, mas sempre observando, o que impactaria menos no atendimento básico da saúde.

Devido à entrevista realizada, se apresentou as respostas do Contador sobre a utilização dos recursos públicos no atendimento à área de saúde. Salienta-se que as informações fornecidas na entrevista confirmam a utilização de recursos recebidos dos governos federal e estadual na demanda dos serviços de saúde.

O contador também afirmou que existe complementação das verbas destinadas à saúde por parte do município, haja vista que o repasse recebido não é suficiente para o atendimento da população. Mas de acordo com o entrevistado, esses recursos.

Neste sentido, o Contador foi questionado sobre os valores de complementação que ultrapassam os 15% obrigatórios. Como resposta, encontra-se:

A realidade é que os 15% são o percentual mínimo obrigatório que o município necessita oferecer. Contudo, quando o valor não é o suficiente, o município ultrapassa o valor mínimo, chegando a até a 30% de complementação de verbas. A origem desses recursos é proveniente de arrecadação própria ou por meio de

ajudas vindas de parlamentares estaduais e federais, que conseguem esse repasse extra para o investimento em infraestrutura e compra de equipamentos, não podendo ser utilizado para outros fins.

De acordo com a legislação pátria sobre os investimentos em saúde, a responsabilidade com o atendimento à população é considerada como tripartite: dividida entre União, estados e municípios, cabendo aos municípios prover 15% dos recursos gastos com a saúde.

Assim sendo, passa-se à compreensão dos dados apresentados pelo Contador da Prefeitura Municipal de Santa Rita, dos recursos destinados à saúde dos anos de 2013 a 2016.

3.4 Dados do Orçamento para a Saúde da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas

Com base nos documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas, apresentam-se os valores destinados à manutenção da demanda da saúde dos anos de 2013 a 2016.

Tabela 1 – Recursos Destinados à Saúde

RECURSOS UTILIZADOS NA SAÚDE DE STA RITA DE MINAS	
ANO	RECURSO (R\$)
2013	3.177.575,00
2014	3.172.100,00
2015	3.967.297,54
2016	4.032.240,54

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas

Analisando os dados apresentados, percebe-se um aumento da demanda dos recursos utilizados na área da saúde do ano de 2014 para o ano de 2015, representando um aumento de aproximadamente 22%. De acordo com as informações fornecidas pelo contador da prefeitura, a obrigação do município é complementar as verbas destinadas

à saúde com 15% dos valores, mas que na realidade esse valor gira em torno de 19 a 27%.

O repasse oriundo da União e dos estados é realizado com base no número de habitantes do município, ou seja, per capita, de modo que municípios menores recebem menores valores e municípios maiores recebem valores maiores. O município de Santa Rita de Minas possui uma população de aproximadamente 7 mil habitantes, de modo que o repasse de um ano para o outro não é muito diferente, mas pelo percebido, do ano de 2014 para 2015 houve um gasto muito maior do que o usual, sem, contudo, haver um aumento populacional que justifique um aumento de repasse por parte da União.

Como meio de comparação de demanda de investimentos na área da saúde por parte do município de Santa Rita de Minas, apresentam-se dois aspectos do orçamento de 2013 a 2016, que são os gastos com farmácia básica e com odontologia, conforme apresentado na tabela 2:

Tabela 2 – Gastos com Farmácia e Odontologia

ANO	Farmácia (R\$)	Odontologia (R\$)
2013	25.000,00	115.000,00
2014	65.000,00	120.500,00
2015	71.062,28	165.587,78
2016	72.562,28	199.606,55

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas

Há um salto muito grande dos valores gastos entre os anos de 2013 e 2014 para o setor de farmácia básica e na odontologia percebe-se um aumento significativo entre os três anos finais: 2014, 2015 e 2016.

Passa-se assim à análise de outros pontos dentro das despesas com saúde no município de Santa Rita de Minas. A tabela 3 apresenta a variação dos gastos com manutenção das atividades hospitalares e laboratoriais e o programa saúde em casa.

Tabela 3 – Gastos com Manutenção das Atividades Hospitalares e Laboratoriais e Saúde em Casa

ANO	Atividades Hospitalares e Laboratoriais (R\$)	Saúde em Casa (R\$)
2013	300.000,00	82.000,00
2014	455.000,00	82.000,00
2015	420.125,77	92.000,00
2016	420.125,77	92.000,00

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas

Com base no apresentado, salienta-se que há uma variação dos valores que devem ser aplicados na área de saúde, principalmente do ano de 2013 para 2014 na manutenção das atividades hospitalares e laboratoriais, com uma margem de aumento de aproximadamente 50%.

Destaca-se que o repasse oriundo da União e dos estados é realizado per capita, por cabeça, com base no número de habitantes, não havendo grande aumento de valores de repasse que possam cobrir essa diferença dos valores pagos pelo município.

Por fim, conclui-se que os valores que o município complementa para a área de saúde é muito superior aos 15% obrigatórios, podendo chegar até a 50%, como visto na tabela 3. Desta forma, a previsão orçamentária fica comprometida, pois é de difícil controle contabilizar os recursos de acordo com a previsão legal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é amparado pela legislação brasileira e tem como objetivo apresentar devidamente descrita a destinação dos recursos para as demandas, seja para políticas públicas ou para manutenção do aparato estatal.

Sua importância se concentra na organização financeira da distribuição dos recursos dos entes políticos para a demanda social, visando manter a máquina em funcionamento e o atendimento oferecido à população. Outro ponto importante inerente ao orçamento público é fazer a distribuição dos recursos de modo que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados com base na dignidade da pessoa humana.

Com a promulgação da Constituição em 1988, os princípios constitucionais passaram a ser compreendidos como uma síntese de valores, com base no ordenamento jurídico. São o espelho de uma ideologia da sociedade, com postulados básicos e fins, buscando dar uma harmonia, reduzindo tensões normativas.

Neste sentido, destaca-se que a realização do orçamento público não é apenas um ato de conhecimento, mas também um ato de vontade, ou seja, é uma escolha de aplicação dentro das possibilidades existentes para cada caso, com base nos princípios.

Faz-se necessário compreender que os direitos fundamentais não são absolutos e ilimitados, mas podem encontrar limites frente a outros direitos fundamentais, que também foram consagrados pelo constituinte de 1988.

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio, considera-se que a pessoa seja o principal valor protegido, sendo que o valor da pessoa humana é própria razão de ser do ordenamento, e, portanto, a motivação da existência das normas para proteger a pessoa e a sua dignidade.

É importante compreender que o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana imposta não somente para sanar conflitos de direitos fundamentais, mas pelo fato dele próprio ser o apoio para os direitos fundamentais que constam no Título II da Carta Magna, dando unicidade e coerência a este.

A promoção da vida digna, a redução das desigualdades sociais e o estabelecimento de políticas públicas efetivas, são o objetivo principal da Constituição

Federal de 1988, e o orçamento público vem como instrumento na efetivação desse processo.

É primordial que o orçamento público faça a distribuição adequada dos recursos estatais visando a determinação constitucional, sem deixar de lado a legislação que norteia sua elaboração e execução.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprevisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros**. VII Prêmio SOF de Monografias 2014.

BENEDITO, Alessandra. MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Políticas Públicas de Inclusão Social: O Papel das Empresas. Revista Ética e Filosofia Política – Nº 16 – Volume 1 – junho de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 13 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei 4.320/64**. Estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acessado em 13 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acessado em 05 de outubro de 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 241

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudo sobre direitos fundamentais**. 1. ed. brasileira, 2. ed. portuguesa. São Paulo: RT; Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Filosofia do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Direito Fundamental à saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2007.

FUNDEF do Estado de Minas Gerais e accountability social. Dissertação de mestrado, (Pontifícia Católica do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte- MG- Brasil- 2007.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: **O Que Não é e o Que Pode Ser**. Artigos Especiais IPEA. Disponível em:
http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigo_especial.pdf. Acessado em 16 de outubro de 2018.

HADDAD, Rosaura Conceição. MOTA, Francisco Glauber Mota. **Contabilidade Pública**. CAPES, Brasília, 2010. p.16.

MATOS, Daniel Santos de. CARVALHO, Hamilton Andrade de. MORAES, Luciana da Silva. **A CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL: Uma abordagem histórica da evolução do orçamento público**. Disponível em:
https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_daniel.pdf.
Acessado em 24 de agosto de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

MELO, Ana Cristina de Oliveira. COSTA FILHO, Roberto Guimarães. JESUS, Valéria Sousa de. **Análise do Plano Plurianual Brasil 2008-2011**. IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista, Bahia. Disponível em: <http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP023.pdf>. Acessado em 08 de outubro de 2018.

NATIVIDADE, Elisângela Abreu. PEREIRA, José Roberto. OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Gestão Social de Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda: Uma Reflexão por Meio das Ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária**. APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 1-22, jan./mar. 2011.

REIS, Denizi Oliveira. ARAÚJO, Eliane Cardoso de. CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. Políticas Públicas de Saúde no Brasil: SUS e pactos pela Saúde. Módulo Político Gestor. Unidade 4. UNIFESP, UNA-SUS, São Paulo, 2016.

RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522. Acessado em 13 de setembro de 2018.

SANTOS, N. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 429-435, abr. 2007.

SOUSA, Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Orçamento Público e Políticas Públicas: desmascarando Questões Teóricas e Conceituais.** VI Jornada internacional de Políticas Públicas. Agosto de 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** V. 5. O Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000.

VEDANA, Celso. Federalismo: **Autonomia Tributária Formal dos Municípios.** Florianópolis: Habitus, 2002.