**Receita Orçamentária**

***conceitos, classificação e etapas***

Olá!

Nesta aula vamos tratar sobre programação e classificação de Receitas, Fundos Especiais e Convênios. Elementos capazes de contribuírem para a execução de políticas públicas que alcancem a coletividade, em especial a sua porção que necessita das ações de Estado, que no Brasil é a maioria da nossa população.

Mesmo cientes de termos por participantes inúmeros gestores públicos, chamamos a atenção para a conveniência de se aprimorar cada vez mais o seu talento em qualificar cada vez mais a cidadania. Uma tarefa possível apenas pela lapidação do conhecimento. Quando se pensa saber tudo está na hora de se avançar para a próxima etapa.

O estágio do aprimoramento.

Como você sabe, no setor público, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho e a receita orçamentária pela arrecadação – artigo 35, da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei do Orçamento, que se refere ao regime orçamentário e não ao regime contábil (patrimonial), aplicável ao setor público para reconhecimento de ativos e passivos).

Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas e

II – as despesas nele legalmente empenhadas.

É importante se recordar que Receita Pública (RP) é o montante total (impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos) em dinheiro recolhido pelo setor fazendário dos entes federativos e incorporado ao patrimônio da administração pública.

O recurso serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos. A RP está regulamentada pelo Capítulo II, da Lei de Orçamento. Em sentido amplo, ela é o recolhimento de bens aos cofres públicos, sendo sinônimo de ingresso ou entrada. Diferencia-se da receita tributária, pois ao contrário desta, não está limitada à arrecadação de tributos e multas, sendo que a receita tributária é um dos tipos de receita pública.

A RP também inclui as receitas das empresas estatais, a remuneração dos investimentos do Estado e os juros das dívidas fiscais. É oportuno instruir que há entradas que não são consideradas receita, ou seja, a receita que não foi arrematada e operações de curso anormal, como por exemplo, Antecipação de Receita Orçamentária.

**Importante**: As taxas, as contribuições para previdência, os empréstimos e as transferências de fundos como Fundeb, SUS, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente possuem destino específico. As demais receitas não.

**Classificação da Receita Pública**

A receita pode ser categorizada em Orçamentárias e Extraorçamentária. A primeira é quando os recursos não serão restituídos posteriormente. A outra natureza indica que os recursos deverão ser devolvidos.

**A.** *Receita Orçamentária*: Fonte de recursos que são do Estado e que não serão devolvidos. São usados nas despesas públicas e podem ser previstas na lei orçamentária anual.

**B.** *Receita Extraorçamentária*: São patrimônios que serão devolvidos futuramente, pois se tratam de recursos transitórios do Estado e que não podem ser previstos no orçamento. É usado para pagar as despesas extraorçamentárias e podem ser convertidas em orçamentárias no momento em que o Estado consegue se beneficiar de decisões administrativas favoráveis.

* **Quanto à Natureza**

**A.** *In Natura*: Prestação de serviço e obrigações ao Estado sem pagamento financeiro. Ex: Alistamento e serviço militar.

**B.** *Em serviços*: Pagamento de obrigações utilizando dinheiro.

* **Quanto à Aplicação**

**A.** *Receita Geral*: Refere-se a uma receita sem destino anteriormente definido, como os impostos em geral.

**B.** *Receita Especial*: Receita com um destino já definido.

* **Quanto à Categoria Econômica**

**A**. *Efetiva*: Situação que faz crescer a situação líquida patrimonial fundindo-se ao patrimônio público e não representa uma obrigação do poder público.

**B**. *Não-efetiva*: Não muda a situação líquida patrimonial.

**Receitas correntes**: Receitas em que não há uma cobrança financeira em relação ao Estado.

**Receita Tributária**: Corresponde aos tributos relacionados a legislação tributária: taxas, impostos, contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação), contribuições econômicas (compensações financeiras para exploração de recursos minerais, etc.), contribuições de melhorias e prestações de serviços.

**Receitas de Contribuições**: Está relacionada às receitas de caráter social e as de caráter econômico. São analisadas como encargos parafiscais.

**Receita Patrimonial:** Surge com a exploração dos bens do governo com a venda de bens públicos (como prédios, terrenos ou uma grande empresa).

**Receita Agropecuária**: Resultado da exploração das atividades agropecuárias.

**Receita Industrial**: Resultado das atividades industriais como serviços de utilidade pública, construção civil e extrativismo mineral.

**Receita de Serviços**: Resultante das seguintes atividades: meios de transporte, serviços, comércio, serviços educacionais, etc.

**Transferências Correntes**: São recursos financeiros concebidos por pessoas jurídicas ou físicas e que são utilizadas no atendimento de Despesas Correntes. Isso é importante para compreender a origem da receita e sua destinação.

**Outras Receitas Correntes**: São receitas que não se adequam aos já citados anteriormente. Ex: juros de mora, multas, cobrança da dívida ativa, etc.

**Receitas de capital:** Receitas que surgem através de recursos financeiros que surgem da contração de dívidas.

**Operações de Crédito**: Está relacionada com a obtenção de recursos com o intuito de suprir disparidades orçamentárias ou financiar obras públicas. São essas operações de crédito que cobrem déficits orçamentários.

**Alienação de Bens**: Está correlacionada com alienação de bens patrimoniais como imóveis e ações.

**Amortização de Empréstimos**: A amortização de empréstimos é considerada uma receita de capital.

**Transferências de Capital**: Estão associadas às Despesas de Capital e nela devem ser aplicadas.

**Outras Receitas de Capital**: Estão relacionadas com as Receitas de Capital que não podem ser classificadas em outras fontes.

* **Quanto a Duração**

**A**. *Ordinária*: Receitas periódicas responsáveis pelo abastecimento dos cofres públicos, como os impostos. Ex: Impostos e taxas regulares.

**B**. *Extraordinárias*: Receitas esporádicas que entram apenas eventualmente nos cofres público. Ex: IEG, empréstimos compulsórios e doações.

* **Quanto a Fonte**

**A**. *Originárias*: São as que surgem através do próprio patrimônio do Estado. Ele produz os bens e serviços e realiza atividades parecidas com as do setor privado. Ocorrem sob a vontade do Estado e do setor privado. Exemplo: venda de combustíveis.

**B.** *Derivadas*: Procede do patrimônio dos contribuintes, por meio de autorização do Estado. Essas receitas surgem através de empresas privadas e a renda de determinadas pessoas que devem pagar tributos, penalidades, apreensões, etc. Mistas: Receita proveniente das empresas públicas.

**Espécies da Receita Pública**

**A**. *Domínio Público* - São as concentradas e permanentes no Estado. Além disso, são caracterizadas como patrimônio da União, dos Estados e municípios. São bens que não são convertidos em renda e que não podem ser vendidos. Exemplos: escolas, hospitais, etc.

**B**. *Domínio Privado* - São as que pertencem ao Estado e geram renda. Eles satisfazem as necessidades públicas, não prescrevem e não são passíveis de propriedade exclusiva ou privada.

**Estágios da Receita Pública**

A receita pública deve ocorrer por meio de uma sequência de ações para auxiliar a entrada dos recursos financeiros nos cofres estatais. Confira os seguintes estágios:

**A.** *Previsão*

É uma estimativa em relação as receitas no intuito de estabelecer uma proposta orçamentária para aprovação no legislativo e na criação de uma Lei Orçamentária.

Foi instituído pelo Decreto Federal nº. 15.783, de 08/11/22, três fases para a receita: arrecadação, fixação e recolhimento. Como não há a possibilidade de fixação da receita ela torna-se prevista, pois não há certeza do processo. Posteriormente foi implantada a Lei 4.320/64, que criou a previsão da receita.

**B.** *Arrecadação*

O processo de arrecadação ocorre quando o Estado recolhe, tributos, multas e créditos. Os valores arrecadados devem ser redirecionados para a Conta Única do Tesouro Nacional. A arrecadação pode acontecer nos casos em que são retidos ou descontados os tributos como acontece com o imposto de renda descontado na folha de pagamento.

A arrecadação pode ser caracterizar em direta, quando é realizada pelo próprio Estado, ou indireta, em casos em que a arrecadação é feita por terceiros conveniados ao Estado. São denominados agentes de arrecadação responsáveis pelo recolhimento, são eles:

* *Agentes públicos.*
* *Agentes privados.*
* *Recolhimento.*

O processo de recolhimento ocorre quando o agente arrecadador (público ou privado) repassa o o que foi arrecadado para o Tesouro Público ou banco oficial. Essa conta única está no Banco Central.

**Dívida Ativa**: A dívida Ativa são créditos na Fazenda Pública que quando não são pagos no dia de seu vencimento, são inscritos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme a legislação relacionada ou por meio de processo regular.

Não é nenhum segredo que o PSB preconiza um Novo Federalismo, que possibilite a dilatação da soberania municipal. Por enquanto, uma das ferramentas da relativa autossuficiência são os Fundos Especiais, que têm arraigados em suas bases os pilares da municipalização, descentralização c democratização. Recursos oportunos no enfrentamento à cultura da dominação histórica que ainda existe em grande intensidade na maioria dos municípios brasileiros.

A descentralização traz, sobretudo aos municípios, a possibilidade de gerirem as políticas sociais e garantir os direitos à cidadania. Porém, por si só, não muda o tipo de dominação histórica que há nos municípios, o clientelismo e o patrimonialismo.

As politicas sociais têm em sua essência política, o desenvolvimento social, ou seja, os gastos com essas despesas deveriam ser observadas como a chave para um crescimento digno, em que a população cresça e se desenvolva junto com as finanças do país.

Mas administrativamente, essas políticas são vistas como um fardo para o crescimento econômico, ou como despesas de segunda categoria. Ou seja, despesas que devem ser saciadas, mais por questão eleitoral do que por demanda em cidadania. Em outros termos, o direito da população aos serviços sociais não é observado como um investimento ao desenvolvimento econômico, mas como despesas, gastos.

A programação objetiva das despesas que o Estado tem de satisfazer com os recursos públicos, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias c o Orçamento Anual, que são instrumentos, não pode assumir sempre a responsabilidade de definir em termos amplos, como quando e onde melhor estarão investidos tais recursos. Dai a necessidade em estabelecer programas especiais, de caráter global e permanente.

É um modo de se executar as metas, nas quais os recursos, uma vez programados, não podem sofrer qualquer restrição ou perdas a ponto de comprometer todo o projeto. Os recursos públicos, na autonomia de projeto e no enquadramento do investimento em função especifica, estarão definidos como programação especial e esses recursos desvinculados do Orçamento são caracterizados como Fundos Especiais. Que, aliás, está associado à identificação das ações conceituadas como relevantes no contexto da administração pública.

Os Fundos Especiais são, de acordo com o artigo 71, da Lei do Orçamento, produtos de receitas especificadas que se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação. Em suma, são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados por intermédio de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor e sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.

E dependendo do objetivo pretendido, os Fundos se desdobram em ***fundo de gestão de recursos financeiros*** (destinados exclusivamente a financiamentos de investimentos em todas as áreas de interesse da entidade), em ***fundos rotativos*** (os que são criados e destinados àqueles programas cujos resultados financeiros são reinvestidos) e em ***fundos de gestão de recursos financeiros e de outras naturezas*** (destinados à execução de programas especiais c trabalhos em setores da administração pública, tais como saúde, educação, assistência e outros).

No último desdobramento de fundos, é que se tem a base de formulação para a municipalização das políticas sociais. No que diz respeito as características dos Fundos Especiais estão receitas especificadas, vinculação à realização de certos objetivos ou serviços, normas peculiares de aplicação, vinculação a determinado órgão da Administração, descentralização interna do processo decisório, assim como plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

O FE, por ser uma vinculação de receita, é um tipo de instrumento de política fiscal. Sendo que, a Constituição Federal de 1988, por questões político-financeiras, orienta as políticas públicas, principalmente as sociais, a se ajustarem à constituição de Fundos Especiais. A política fiscal, em suas atribuições no sistema tributaria de geração de recursos necessários ao poder público para realizar funções próprias, desenvolve estratégias para arrecadação de tributos (impostos, taxas c contribuições) que contribuam para uma boa efetivação da receita, sendo que a vinculação de parte da receita arrecadada (os impostos são vedados pela Constituição Federal) pode ser justificada pelas despesas decorrentes, por exemplo, a CPMF (Contribuição Permanente sobre as Movimentações Financeiras), que incide sobre as movimentações financeiras, é uma contribuição criada c vinculada para financiar as ações de saúde pública.

Com a vinculação da receita para um fundo, de certa forma se tem um controle do que foi arrecadado ou gasto. E o Fundo Especial como instrumento desta política fiscal justifica, arbitrariamente, as atitudes dessa política, dissociando, do montante da receita, o quanto será destinado para cobrir as despesas sociais. Apesar de que, dentro do sistema tributário, essa vinculação possa atrapalhar uma reforma tributária mais justa, pois a vinculação de tributos de uma mesma base de cálculo, como é o caso do PIS c da COFINS, para fundos diferentes podem gerar maior complexidade ao sistema tributário.

Chegando a terça parte final desta aula, tratemos sobre Convênio. Contudo, façamos inicialmente uma diferenciação entre Convênio e Contrato. Apesar de aparentemente serem considerados conceitos distintos, uma considerável parcela dos entes federativos vez ou outra amarga a não aprovação das minutas.

Para bem compreender o instituto do convênio é essencial distingui-lo do contrato. De forma bem simples e direta é possível distinguir o contrato de um convênio a partir de suas principais características.

A lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), em seu artigo 2º, parágrafo único, considera contrato “*todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada*”.

O convênio, por sua vez, tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, como há no contrato (obrigações recíprocas).

Em um contrato de compra e venda aquele que vende, pretende receber o dinheiro acordado, e aquele que compra deseja o bem alienado, de modo que os objetos almejados por cada um são diversos, razão pela qual os sujeitos da obrigação são denominados de partes. Por outro lado, a posição jurídica dos participantes de um convênio é idêntica para todos, pois têm interesses comuns e coincidentes, há cooperação entre eles.

O que pode existir é a diversificação na forma de cooperação de cada partícipe, mas deseja-se um único objetivo comum, tanto é que qualquer um deles pode denunciar o convênio e se retirar no momento que bem entender, apenas responsabilizando-se pelas obrigações assumidas até então.

É importante salientar que a essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído:

**a)** tem natureza de um acordo;

**b)** é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

**c)** cujos interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Por outro lado, feita a distinção entre convênios e contratos, não menos importante saber da existência de diversas normas que regulam os mais variados tipos de convênios.

Há convênios sem repasse de recursos financeiros, com repasse, de cooperação técnica, etc., cada qual submetido a uma legislação própria ou específica, atendendo sempre às balizas do artigo 116, da Lei nº. 8.666/1993.

**Artigo 116.** Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

*Parágrafo 1º* – A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

*Parágrafo 2º* – Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

*Parágrafo 3º* – As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

*Parágrafo 4º* – Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

*Parágrafo 5º* – As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

*Parágrafo 6º* – Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

De um modo geral, pode-se afirmar que os instrumentos de convênio, termos de parceria ou contratos de gestão não são destinados à execução de obras ou à instalação de bens de infraestrutura, pois essas atividades pressupõem contrato administrativo propriamente dito.

O Decreto nº. 6.170/2007 se aplica ou regulamenta contratos de repasse, termos de cooperação e convênios que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Por esse decreto, criou-se o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de modo que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênio, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados, com acesso ao público, via rede mundial de computadores – internet [*Na última aula, a 8ª, esse sistema será amplamente abordado*].

A propósito, geralmente o convênio passa por quatro fases consubstanciadas em:

**a)** proposição,

**b)** celebração ou formalização,

**c)** execução e

**d)** prestação de contas.

É oportuno esclarecer que se tem identificado nove tipos de convênios:

1. acordos entre Estados,
2. convênios de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),
3. formação de consórcios públicos,
4. obtenção de dados em conjunto,
5. delegação de atribuições,
6. cooperação em matérias de competência comum das unidades administrativas,
7. convênios com ONGs (incluindo relacionamento com organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil com nomenclatura “contrato de gestão”, “termo de parceria”, “termo de colaboração”, “termo de fomento”),
8. convênios internos à Administração Pública.

**Vídeo**

<https://www.youtube.com/watch?v=ZcqgaEjJ7Aw>

vídeo 14: fases das dispesa Pública 4min

<https://www.youtube.com/watch?v=k4lEqYRdU3k>

Transferências Voluntárias - Convênios e Contratos de Repasse - 8min.

Renato Chaves

**Material de Apoio**

# Competências dos municípios

Elenaldo Celso Teixeira

## O que é competência

Entende-se por competência a capacidade, o poder de atuar, fazer leis, promover políticas, administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território de cada uma das esferas de poder: município, estado e União.

O conhecimento sobre as competências é de fundamental importância para saber em que assuntos ou matérias podem ser propostas políticas, ações e decisões.

O Estado brasileiro é composto de três esferas de poder, a União, os estados e os municípios, cada um com sua competência própria, seu próprio campo de atuação e algumas competências comuns.

Estas três esferas possuem poderes diferentes, sendo que alguns são específicos de cada uma, ou seja, exclusivos, outros são comuns às três esferas (União, estados e municípios). Para tanto, estas competências devem estar claramente definidas, evitando assim que uma esfera invada a competência da outra, como no caso de reforma agrária em que só a União pode fazer, cabendo as outras esferas colaborar, realizar parcerias etc.

Portanto, não existe hierarquia entre as três esferas, uma não é superior a outra, todas são autônomas, embora os seus espaços sejam diferentes e tenham abrangência diversa.

A União abrange todo o território do país, os estados por sua vez possuem territórios menores que estão dentro da União, já os municípios tem territórios menores ainda inseridos dentro dos estados, ou seja, uma esfera está dentro da outra.

As competências estão definidas na Constituição Federal nos artigos 21 a 24, não podendo ser alterados a não ser com a reforma constitucional . Já as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais detalham as competências para as respectivas esferas.

Convém ressaltar que a Constituição de 1988 não detalha muito as competências dos estados, cabendo a Constituição Estadual defini-las, não podendo, de forma alguma, contradizer a Constituição Federal. A Constituição da Bahia define em seu artigo 11 as competências do estado e no art. 59 transcreve os dispositivos da CF sobre as competências dos municípios. A carta magna de 1988 ampliou as competências do município, pois além daquelas definidas no artigo 30, outras mais específicas, sobre a política urbana, no artigo 183.

## Tipos de competência

*Competência exclusiva ou privativa* - Somente aquela esfera (União, estado e município) pode exercê-la. Logo a competência exclusiva da União, só pode ser exercida pela União, se é exclusiva do município nem o estado nem a União podem exercê-la, servindo esta norma para todas as demais competências privativas.

Estas esferas são autônomas, ou seja, dentro das suas competências fixadas na Constituição Federal, elas possuem liberdade de fazer o que for melhor de acordo com sua realidade. Há casos porém que mesmo exercendo sua competência, terá que obedecer certas regras ou diretrizes formuladas por outra esfera. Como exemplo, tem-se a criação de distritos, que terá de obedecer algumas regras definidas pela legislação estadual (o número de residências para ser considerado distrito).

No caso do município, são competências privativas aquelas que se referem ao interesse local, detalhadas na Lei Orgânica Municipal: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos, organização de seus serviços.

Em geral, poderíamos agrupar estas competências da seguinte forma:

1. Serviços públicos: limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo etc;
2. Ordenamento e uso do solo: plano diretor, vias urbanas, localização de estacionamentos etc;
3. Uso do espaço público: praças, jardins, espaço de propaganda e publicidade etc;
4. Abastecimento alimentar: matadouros, feiras livres, mercados etc;
5. Cultura e Lazer: esporte, festas, eventos;
6. Desenvolvimento local - apoio à geração de emprego e renda.

Para exercer estas competências, o município faz leis, autoriza funcionamento, concede licenças e realiza ações.

*Competência Comum* - É o poder que tanto uma esfera como a outra podem exercer. São áreas em que deve haver cooperação, trabalho conjunto. Por exemplo, a política ambiental é de competência das 3 esferas que, geralmente atuam em conjunto para preservar florestas, fauna, etc.

*Competência Concorrente* - Há algumas matérias em que cabe a União estabelecer normas gerais e, às outras esferas, cabe suplementar, adaptando estas regras às peculiaridades regionais ou locais. Por exemplo, a legislação sobre o Orçamento é de competência da União, estados e municípios. Cabe à União estabelecer as normas gerais que, neste caso, estão na lei 4320/64. Já os estados e municípios devem elaborar e executar o procedimento orçamentário de acordo com as normas gerais estabelecidas naquela Lei, mas quem decide o quanto vai gastar e em que vai gastar, no caso, é o município.

## Conteúdo das competências dos municípios

As competências privativas dos municípios estão definidas no art.30 da Constituição Federal, podendo ser agrupadas em Legislativa, Tributária, Financeira, Administrativa e Políticas Públicas Municipais.

### Legislativa

Esta competência está prevista no art.30 incisos I, II, sendo próprio do município legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Para podermos entender o que significa assuntos de interesse local passaremos a dar alguns exemplos que estão presentes no dia a dia do município.

Quanto à competência suplementar da legislação federal e estadual, podemos definir como as regras em que cabe a União ou estado legislar de forma geral, ou seja com diretrizes gerais, cabendo ao município suplementar a legislação, adaptando aos interesses e peculiaridades locais. Como exemplo: a desapropriação de imóveis, licitação e contratos, seguridade social.

### Tributária

A competência tributária não diz respeito apenas a elaborar e aprovar a legislação específica - Código Tributário Municipal - ajustada às normas gerais do Código Tributário Nacional, mas principalmente arrecadar os impostos, taxas e contribuições. Para uma melhor compreensão cabe ressaltar quais são os impostos e taxas municipais:

* IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano.
* ISS: Imposto sobre Serviços.
* ITBI: Imposto de Transmissão Inter Vivos.
* Taxa de Serviços: cobrança de determinados serviços prestados ao contribuinte (taxa de iluminação pública)
* Taxa pelo serviço de polícia: pagamento para licença de serviço.
* Contribuição de Melhoria: pagamento em decorrência de melhorias urbanas em determinada área, as quais valorizam os imóveis situados neste local
* Contribuição Social de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais

Convém ressaltar que a competência Tributária do Município envolve fixação de alíquotas, dentro dos limites, isenções, incentivos prazos, etc. Não podendo criar novos impostos.

### Financeira

Esta competência diz respeito à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos. Mas a aplicação destes recursos exige sua previsão que é feita pelo Processo Orçamentário (PPA, LDO, LO). A receita pública envolve não só a cobrança dos tributos, como a receita oriunda da renda do patrimônio público, dos preços públicos cobrados pela prestação de serviços por parte do poder público municipal.

A competência financeira está vinculada à competência tributária, mas vai além, pois não se resume a gerir as receitas dos tributos e de outras fontes (patrimoniais, serviços, aplicação financeira, convênios e empréstimos), como também as despesas de custeio e de investimento. Esta competência hoje está regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal que exige uma gestão fiscal rigorosa de forma a não ocorrer desequilíbrio entre receita e despesa e uma série de atos do Poder Público visando a maior transparência perante a sociedade (divulgação de relatórios, acesso às contas, audiências públicas).

### Administrativa

O município administra de forma autônoma os seus bens e serviços. Para isso é preciso regulamentá-los. Muitas das atividades desenvolvidas na competência legislativa e financeira são traduzidas em medidas concretas através desta competência; logo, as leis são executadas, atos são praticados e as políticas públicas previstas no orçamento são realizadas.

Importante ressaltar que para fazer compras de equipamentos ou materiais é necessário uma licitação. Para admitir pessoal é necessário, em geral, concurso público. Logo, são estes atos e normas que o regulam, que compreendem a competência administrativa. A aquisição de bens, equipamentos, a concessão ou autorização de serviços, a utilização do poder de polícia para fazer cumprir as leis fazem parte da competência administrativa.

### Elaboração e execução de políticas públicas e serviços municipais

Políticas públicas envolvem diretrizes, objetivos, orientações sobre a prestação dos serviços.

1. Política de educação - Cabe ao município implementar a educação Pré-escolar e ensino fundamental, embora obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado através de recursos do antigo FUNDEF.
2. Política de saúde - Hoje realizada em comum com o estado e a União, através do SUS, porém, com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros, hospitais quando municipalizados.
3. Política urbana - Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais, que envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (Art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento. Infraestrutura básica e construção de moradia e espaços de lazer e esporte.
4. Política de Saneamento básico - Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente aos município, estado e União.
5. Política de renda e emprego - Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o município, devendo ela ser exercida em comum com a União e estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (Art.23, X), logo é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado.
6. Política agrícola - Representa competência chave exercida pelo município em comum com a União e estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (Art.23,VIII). Convém lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União.
7. Política cultural - Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservar a identidade e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Esta é uma competência comum ao estado, à União e ao município.
8. Política ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde a direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

### Classificações das despesas passo a passo

Quanto às classificações, sabemos que são 3: Institucional, Funcional e Econômica. Na verdade, todas se referem a uma mesma ação do governo, mas cada uma delas fornece uma informação diferente, ou seja, são pontos de vistas diferentes.

Dizemos que o orçamento é uma grande lista de ações, como esta (exemplo tirado da Lei Orçamentária de São João de Meriti, RJ)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 10.01.12.243.0021.094 | Operacionalização de creches Nova Baixada | 305.000,00 |
| 3111.00.02.00 | Venc. vantagens.fixas Efet. 0002 | 200.000,00 |
| 3111.00.03.00 | Venc. vantagens fixas Com. 0002 | 60.000,00 |
| 3111.00.04.00 | outros materiais - 0002 | 45.000,00 |

Ao entender o que cada código que dizer, você saberá "quem" está realizando a ação, qual o objetivo da mesma e como está sendo realizada.

A Classificação Institucional, informa "quem" realiza: se é a Secretaria de Educação ou Assistência Social, ou seja, qual o órgão, a Instituição. Se quiser mais detalhes, poderá verificar "quem" dentro daquele órgão é o responsável pela ação, nesse caso, chamamos de Unidade Orçamentária (UO). Cada órgão possui uma ou mais UOs. No exemplo acima, o número 10 indica o Órgão e o 01, a UO.

Mas, talvez o interesse seja somente verificar os gastos do município em determinado objetivo (no exemplo, Educação). O código que nos diz "em que" o prefeito gasta é o que vem a seguir, 12. Para saber o que ele significa, precisa consultar a tabela de Funções, válida em todo território nacional, para todas as esferas de governo. Ao contrário dos órgãos, que cada município possui a sua relação.

Com a tabela (que você pode obter em Material de Apoio), saberemos que o número 12 corresponde à Função Educação. Mas, se nos interessar saber em que exatamente, recorremos ao código 243, que é a Subfunção "Assistência à Criança e ao Adolescente". A Função 12 pode ter várias ações, a Subfunção 243 também. Essas fazem parte da chamada Classificação Funcional que também possui uma terceira "subclassificação", se podemos falar assim, que é o Programa. No exemplo dado, é indicado pelo código 0021, e, como na classificação institucional, não há um padrão para todos os municípios e orçamentos. Cada orçamento traduz uma realidade específica.

O código isolado (2) indica se ação é um projeto ou uma atividade (se é uma despesa pontual ou contínua). Os últimos números são referentes àquela ação, dando identidade e caráter único à ela.

A codificação nos permite ter diversas informações do orçamento, além de garantir que cada ação seja única, não se repetindo no órgão ou em nenhum outro.

Por fim, temos a Classificação Econômica, indicando "como" será realizado o gasto: antes de tudo se se refere à uma Despesa de Capital ou Corrente. Em seguida, saberemos se diz respeito a pagamento e encargos pessoais, juros e amortização da dívida, inversões financeiras ou investimentos. E assim, a cada código teremos uma informação mais específica, sendo capaz de descobrir se se trata de uma "diária", "auxílio financeiro a estudantes", "obras", etc, isto é, definindo o objeto da despesa. (Existe uma tabela pré-estabelecida disponível em Material de Apoio).

Nessa classificação podemos saber ainda se os recursos utilizados para realização da despesa serão oriundos do próprio orçamento ou de transferências de outros organismos ou instâncias governamentais.

**Sugestão de Leitura**

LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

**Referências**

BRASIL, Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília: Senado Federal. 1996.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília: Senado Federal. 2005.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. *Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público ou Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul*. Estados Comparados por Funções do Orçamento.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008

JUNQUEIRA, Lueiano Antonio Prates; ct aI. *Descentralização e lntersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de Ensavos dei CLAD, 1997. p. 5-13.

MARIOTTI, Francisco C. E. *As receitas e as despesas públicas*.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Convênios Públicos e seus Regimes Jurídicos*. São Paulo: FMM. p. 219. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

REIS, Heraldo da Costa. *Fundos Especiais: uma nova fôrma de gestão de recursos públicos.* Rio de Janeiro: IBAM. 1993.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios*. São Paulo: CEPAM e Correios, 1999. p. 87-96. (O Município no século XXI: Cenários c perspectivas.)

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. *Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros.* Economia Aplicada vol. 11 n°. 4, Ribeirão Preto. Outubro/dezembro de 2007. ISSN 1413-8050.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. Panamá: VIII Congresso Internacional dei CLAD sobre la reforma dei Estado y de la Adrninistraeión Pública, 2003.

SILVA, Suelene dos Santos da Conceição; MORAES, Helder Boska de. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das politicas setoriais*. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: USP, 2006.

<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/mod02/ppp/mat_apoio_classificacoes.html>

http://www.educacaopublica.rj.gov.br/oficinas/cidadania/orcamento/mod02/ppp/Lei4320.pdf