

A autonomia das autarquias locais e o processamento da despesa pública

The autonomy of local authorities and the processing of public expenditure

Fernando Aquino Scaliante¹, Sónia Paula da Silva Nogueira², Antonio Gonçalves de Oliveira³

Resumo: O estudo propõe uma análise do processamento da despesa pública no âmbito das autarquias locais, especialmente nos municípios portugueses, uma vez que estes, embora dentro de um Estado Unitário, gozam de autonomia político-administrativa calcado na própria Constituição da República de Portugal. O cenário teórico partiu da análise quanto a autonomia das autarquias locais e o seu relacionamento com o processamento da despesa pública, embasando-se em uma possível teoria da despesa pública, que é pouca explorada na literatura atual. Trata-se de pesquisa exploratória-descritiva, de abordagem qualitativa, cuja coleta de dados deu-se por levantamento bibliográfico e documental. Os resultados revelaram a interrelação entre o processamento da despesa pública e o instituto da autonomia das autarquias locais, concluindo que a autonomia financeira por meio do processamento da despesa pública leva a autonomia das autarquias locais.

Palavras-chave: autarquias locais, autonomia municipal, despesa pública, estado unitário, desenvolvimento local.

Abstract: The study proposes an analysis of the processing of public expenditure within local authorities, especially in Portuguese municipalities, since these, although within a Unitary State, enjoy political and administrative autonomy based on the Constitution of the Republic of Portugal. The theoretical scenario started from the analysis of the autonomy of local authorities and their relationship with the processing of public expenditure, based on a possible theory of public expenditure, which is little explored in the current literature. This is exploratory-descriptive research, with a qualitative approach, whose data was collected through a bibliographical and documental survey. The results revealed the interrelation between the processing of public expenditure and the institute of autonomy of local authorities, concluding that financial autonomy through the processing of public expenditure leads to the autonomy of local authorities.

Keywords: local authorities, municipal autonomy, public expense, unitary state, local development.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do direito financeiro e das ciências afins, os fenômenos que cercam a despesa pública podem ser explorados a partir de uma ideia de que não a vinculam por

¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Instituto Politécnico de Bragança, fernando.scaliantenl@gmail.com

² Instituto Politécnico de Bragança, sonia@ipb.pt,

³ Universidade Tecnológica Federal do Paraná / Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública Curitiba / PR — Brasil, agoliveira@utfpr.edu.br,

completo a receita pública. O estudo da despesa pública como uma teoria segregada das demais temáticas das finanças públicas pode revelar uma musculatura suficiente para afirmar que a autonomia das autarquias está pareada com os demais elementos que autorizam tal autonomia. A característica que se reveste o Estado português como estado unitário demonstra que as opções da forma de Estado não é óbice para discutir sobre o federalismo fiscal e o centralismo autonômico.

A organização do Estado português, que autonomiza as Administrações Públicas locais, objetivando uma descentralização orçamentária e financeira, reforça a aproximação do Estado ao cidadão, interessado máximo da destinação dos recursos públicos. O processamento da despesa pública é expressão da participação do cidadão na gestão do erário e por meio dele e para ele se concede a autonomia das autarquias locais, cuja força motora está na autonomia da atividade financeira destas entidades.

O estudo da autonomia local, autonomia financeira e processamento da despesa pública e suas interrelações obriga uma análise no âmbito jurídico-político e de gestão pública em face dos argumentos em relação a independência financeira pelo lado da receita, inclusive com estatísticas que demonstram as correlações entre as receitas próprias e as receitas totais das autarquias locais.

Desse modo, fixa-se como objetivo descrever o processamento da despesa pública das autarquias locais portuguesas e as peculiaridades que lhe cercam quanto a autonomia político-administrativa, tendo como pressuposto de que a autonomia local determina a autonomia da atividade financeira das autarquias locais.

Para tanto, a presente pesquisa visa responder a seguinte indagação: *a autonomia dos municípios portugueses implica em autonomia da sua atividade financeira, especialmente no processamento da despesa pública?*

Este estudo encontra-se dividido em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda trata do cenário teórico sobre o tema. A terceira parte traz a empregada na pesquisa. O quarto expõe os resultados e as discussões que deles advieram. Por fim, a quinta e última parte compõe-se das conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente, dentro da perspectiva que se pretende com este trabalho, há ao longo da história de Portugal um tema tido de idas e vindas relativas à autonomia local. As edições pretéritas dos Códigos Administrativos ora ampliava e por vezes restringia e até extinguiu os poderes e as circunscrições territoriais das freguesias, dos concelhos, dos distritos e das províncias (Oliveira, 2013). A autonomia local é uma condição necessária para o florescimento da democracia local, entretanto, não é suficiente; os governos locais é a porta de entrada para as boas práticas democráticas e possibilita o engajamento político e a democracia participativa em face da sua proximidade com o cidadão, reforçando a cidadania participativa por meio da sua prática política (Pratchett, 2004).

O Estado Português organizado em autarquias locais abrange além dos municípios, também as freguesias e as entidades intermunicipais, sendo aquelas a menor divisão territorial da autonomia local e estas a organização intermediária entre o Estado Central e o município (Oliveira, 2013).

A autonomia local fortaleceu-se com a Constituição Portuguesa de 1976 elevando-a a um instituto fundamental intocável nas subseqüentes revisões constitucionais, com exceção do propósito de sempre reforçá-la (Oliveira, 2013). Sua sustentação encontra-se em três pilares básicos expressos na Constituição Portuguesa elevados a princípio constitucional: a descentralização, a subsidiariedade e o interesse local (Delgado, 2013).

Além destes princípios constitucionais, a autonomia das autarquias locais deve incorporar prerrogativas no âmbito da administração financeira de modo que os poderes locais esquadrihados na Constituição da República de 1976 não sejam meras declarações políticas ou fórmulas proclamatórias, e sim o reconhecimento da autonomia local como uma verdadeira autonomia financeira (Rocha, 2009).

Note-se ainda que Portugal, como Estado-membro da União Europeia, ratificou por meio do Decreto da Presidência da República nº 53/90, de 23 de outubro, a Carta Europeia da Autonomia Local, que em seu artigo 3º, nº 1, “Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos” (Portugal, 1990).

A própria natureza das ações empreendidas pelo município, como a administração de tarefas e infraestruturas públicas à nível local já se coloca certa independência deste ente para com a Administração Central, embora não se tenha uma autonomia real (Scheller & Walker, 2017). Estudos ainda destaca o possível comprometimento desta autonomia das autarquias locais sob o viés do risco potencial de corrupção dos gestores da despesa pública, fazendo com que se reforce demasiadamente o controle e este, por excessivo, venha tolher esta autonomia; do mesmo modo em relação ao controle dos níveis de despesa pública efetuados pelo Poder Central, que pode mitigar esta autonomia ou reduzir a discricionariedade dos investimentos locais (Magalhães, 2011).

Dentro deste cenário de aproximação do Estado com os seus cidadãos deve-se destacar a governança territorial e o desenvolvimento local como conceitos que se harmonizam no sentido de otimizar os dispêndios dos sempre insuficientes recursos públicos com as crescentes demandas sociais de forma eficaz, eficiente e efetiva (Caeiro, 2018). A proximidade entre município e cidadão permite que este tenha maior percepção da coisa pública, o que exige das autoridades locais a capacidade e possibilidade de gerir os recursos adequados destinados aos assuntos públicos de interesse da população local (Saraiva, 2017).

A Carta Europeia do Governo Local de 1985 impõe que os recursos financeiros dos governos locais devem derivar de tributos locais, cuja liberdade de escolha da alíquota a incidir é determinada pelo nível de prestação de serviços públicos que os cidadãos de cada localidade queiram usufruir (Oulasvirta & Turala, 2009). Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) demonstram o nível de autonomia financeira dos governos locais pelo lado da receita, mas poucos estudos abordam a temática pelo lado da despesa, considerando como autonomia financeira apenas os poderes de tributar nos governos subnacionais (Oulasvirta & Turala, 2009).

A autonomia local no âmbito das finanças exige que as autarquias locais tenham meios financeiros para a consecução das suas finalidades a título local e liberdade para os gerir, constituindo esta como não só a liberdade de elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios, como também a efetivação de despesas sem a necessidade de autorização de terceiros (Oliveira, 2013).

Dentro desta perspectiva de autonomia local, democracia participativa e administração financeira das autarquias locais, sobressai um tema de pouca abordagem na literatura e que vem alcançando níveis de direito fundamental (Rocha, 2009; Magalhães, 2011). Trata-se do direito fundamental a boa despesa pública que pode ser conceituado segundo Magalhães (2011) como “o conjunto de normas que disciplina a actividade financeira do Estado na definição das necessidades públicas ou colectivas, na provisão dos bens públicos e nos demais actos que envolvam a utilização/realização do dinheiro público”.

O adequado estudo da teoria da despesa pública local, sob o viés da qualidade e quantidade da despesa realizada por um município, pode revelar outros fenômenos sociais, tais como a origem da escolha da residência de um cidadão, as razões para instalação de um estabelecimento comercial ou industrial, o motivo para a seleção de um estabelecimento de ensino e de tantos outros equipamentos públicos (Rocha, 2009).

A autonomia do conceito de despesa pública, como direito fundamental, assenta-se na importância da decisão orçamental, ou seja, a despesa condiciona o poder de gastar, poder este que exige a equidade no gastar, a justa despesa, a despesa programada devidamente ponderada e até mesmo a escolha pelos detentores do poder financeiro e do poder de gastar (Magalhães, 2011). Há ainda a necessária observância do chamado princípio da equidade intergeracional que segundo a qual “as decisões financeiras actuais não se devem projectar negativamente nas condições sociais e económicas das gerações futuras, onerando-as desproporcionalmente” (Rocha, 2009).

Em sua acepção económica, a despesa pública pode ser conceituada sob dois critérios: quanto à natureza do sujeito e quanto à natureza da atividade (Magalhães, 2011). O primeiro significa que gasto público é aquele realizado pela Administração Pública; enquanto o segundo refere-se a disponibilidade dos recursos públicos à disposição dos contribuintes sem exigir contraprestação direta (Magalhães, 2011).

Sob o prisma contabilístico, Magalhães (2011) cita o conceito proposto pelo “Plan General de Contabilidad Pública” que assim prescreve:

son aquellos flujos que suponen el empleo de créditos consignados en el presupuesto de gastos de la Entidad. Su realización conlleva obligaciones a pagar presupuestarias con origen en gastos, en inversiones o en el vencimiento de obligaciones. Por tanto, este término se reserva para aquellos flujos que deben imputarse al resultado presupuestario de la Entidad. No debe confundirse con el término gasto: existen gastos presupuestarios que no constituyen un gasto

Na perspectiva jurídica, a despesa pública é um complexo de atos ordenados para um determinado período, cujo fundamento jurídico se encontra nas necessidades públicas que se tornam necessidades jurídicas financeiras (Magalhães, 2011).

A despesa pública deve partir da escolha em o que gastar e como gastar dentro de uma necessidade pública tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, trilhando para uma justa despesa pública que é a despesa proporcional às concretas necessidades públicas, destacando a importância da descentralização como mecanismo de proximidade às necessidades públicas (Magalhães, 2011).

Há estudos que ainda propõem mensurar o grau de autonomia de receita e despesa pública dos governos locais em relação ao governo central. É o que sugere Oulasvirta & Turala (2009) ao mencionar dois métodos que possibilitariam quantificar o nível de autonomia. O primeiro seria questionar especialistas como eles consideram a extensão da autonomia de receita e despesas em seus sistemas de governo local, ressaltando que, embora haveria certo subjetivismo, as respostas seriam suficientes para avaliar a evolução das relações e políticas entre os níveis de governo.

O outro método teria por base dados estatísticos sobre as receitas e despesas dos governos locais e seria realizado por meio de uma classificação das fontes de renda dos governos locais em uma escala ordinal de alta a baixa autonomia, tendo por base o poder de decisão das autoridades locais sobre vários tipos de fontes de renda e ele seria realizado para as despesas com base na extensão em que os gastos são predeterminados pela legislação nacional (Oulasvirta & Turala, 2009).

Os registros das informações financeiras foram além do cumprimento da legislação e normas técnicas contábeis para então informar a sociedade e servir como ferramenta confiável, precisa e apropriadas para melhorar o desempenho das entidades do setor público (Nogueira & Jorge, 2017).

No início da década de 90 iniciou-se a “Reforma da Administração Financeira do Estado” em Portugal e ao final da década foi aprovado o Plano Oficial de Contabilidade do Governo Local para implementar novos instrumentos no apoio ao processo de tomada de decisão no âmbito da administração local, introduzindo o regime de competência e integrando os subsistemas contábeis de orçamento, contabilidade financeira e de custos (Nogueira & Jorge, 2017). Esta mudança possibilitou que os Relatórios Financeiros das entidades do setor público incluíssem informações pretéritas, presentes e futuras, sendo financeiras ou não, quantitativas e qualitativas, bem como quanto ao cumprimento de objetivos financeiros e as consequentes necessidades de recursos (Nogueira & Jorge, 2017).

Houve no passado recente importantes modificações no regime contábil da Administração Pública de Portugal visando a harmonização contabilística interna e externa (Cruz, 2018). Três instrumentos legislativos se destacam nas modificações empreendidas na contabilidade pública: a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que trata do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais; a Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, que dispõe sobre a Lei de Enquadramento Orçamental; e o Decreto-lei nº 192/2015, de 11 de setembro, que revoga o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e dá início a implantação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

O SNC-AP pode ser representado pela figura 1, extraído de Cruz (2018):

Figura 1: Sistema Contabilístico (SNC-AP)

Subsistemas		Princípios e características quantitativas	Plano de contas multidimensional	
			Plano de contas	Outros classificadores
Contabilidade orçamental	Operações internas (não produzem efeitos na esfera patrimonial)	Princípios Orçamentais	Classe 0	Classificação funcional Classificação orgânica Classificação econômica
Contabilidade financeira	Contas de balanço Contas de resultados	Princípios Contabilísticos		
Contabilidade de gestão	Por funções, atividades, programas ou objetivos			Classe 6 a 8
			Classe 9	Classificação funcional

Fonte: Cruz (2018)

Segundo Cruz (2018), a estrutura do SNC-AP se baseia em uma estrutura conceitual, em um plano de contas multidimensional e em normas interpretativas, além de três subsistemas obrigatórios e articulados composto pela contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão. Também se inclui um conjunto de classificadores integrado por um quadro e códigos de contas, por características qualitativas e por um sistema de controle interno.

A figura 2 traz os princípios orçamentais e contabilísticos aplicados ao POCAL e que também se insere no SNC-AP vigente:

Figura 2: Princípios do POCAL.



Fonte: Cruz (2015).

No âmbito da produção de documentos a partir da contabilidade governamental, tem-se na figura 3 um resumo dos principais documentos produzidos nas fases de elaboração do orçamento e na fase de prestação de contas (Cruz, 2015):

Figura 3: Produção de documentos orçamental.

Documentos Previsionais				Documentos de Prestação de Contas				
Grandes Opções do Plano	Orçamento			Mapa de Informação Orçamental			Mapas de Informação da Situação Patrimonial	Relatório de Gestão
Plano Plurianual de Investimento (PPI)	Resumo do Orçamento	Orçamento da Despesa	Orçamento da Receita	Execução Anual do PPI	Controle Orçamental da Receita e da Despesa	Fluxos de Caixa	Balanco	Demonstração de Resultados

Fonte: Cruz (2015).

Eis portanto o cenário teórico relativo ao sistema orçamentário e contábil, necessário para a exposição na sequência relativa à pesquisa que se empreende, os quais debruçaremos, no sentido de responder ao problema proposto, qual seja, em que ponto o processamento da despesa pública proporciona autonomia às autarquias locais.

2. METODOLOGIA

O presente estudo visa descrever o processo de despesa pública das autarquias locais de Portugal, necessariamente a partir do surgimento da obrigação em si para as autarquias até o seu efetivo pagamento e registros contábeis e o seu diálogo com a autonomia da autarquia local em Portugal.

Desta forma, a pesquisa pode ser classificada quanto à abordagem, a sua natureza, os seus objetivos e quanto ao delineamento do estudo. Assim, quanto à abordagem, a pesquisa se revela qualitativa, ou seja, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva relativa ao processo em detrimento do resultado, examinando os dados de maneira indutiva e privilegiando o significado (Boaventura, 2004).

Em relação à natureza, denota-se que a pesquisa é aplicada, de modo que os conhecimentos por ela adquiridos podem ser aplicados em uma situação específica ou para a ampliação do conhecimento científico para posteriores estudos mais avançados (Gil, 2019).

Quanto aos objetivos, o estudo encontra-se classificado como exploratório-descritivo uma vez que, por um lado, tem-se por finalidade tornar o assunto mais explícito para comunidade científica brasileira e, por outro, descrever os fenômenos e identificar as relações com um sistema exterior (Gil, 2019).

Por fim, no tocante ao delineamento da pesquisa e a coleta de dados, trata-se de um estudo bibliográfico e documental tendo em conta que se baseia em literatura científica (Marconi & Lakatos, 2017) e em documentos não bibliográficos elaborados sem um propósito específico (Gil, 2019), como os atos legislativos que serão extensamente explorados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dentro de um contexto espectral das formas de Estado, imaginar-se-ia que um Estado Unitário teria um único centro de poder e decisão e, nesse ponto, também se teria uma Administração Financeira centralizada, com um único orçamento para toda e qualquer atividade pública, em qualquer dos níveis de composição da Administração Pública, bem como um único ente executor das promessas veiculadas no documento orçamental, além de sua execução iniciar-se de um órgão vinculado ao Governo Central.

Em Portugal não o é. Além de prever em sua Constituição da República uma autonomia político-administrativa das suas autarquias locais e textualmente defender a descentralização da Administração Pública em uma conjuntura de aproximação ao cidadão, tem por princípio constitucional a subsidiariedade que segundo a qual o Estado não deve se preocupar com assuntos que podem ser mais bem resolvidos pelas autarquias locais (Oliveira, 2013).

A estrutura municipal para o exercício da autonomia local encontra-se evidente a partir da constatação de que cada Município português possui uma Câmara Municipal para o exercício das funções do Poder Executivo e uma Assembleia Municipal como expressão do Poder Legislativo, cujas escolhas se sujeitam ao sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes em suas circunscrições territoriais correspondentes às autarquias locais em eleição. Ainda dentro deste sentido, tem-se ainda as freguesias, que são circunscrições territoriais dentro do município, composto por uma Junta da Freguesia responsável pela execução das atividades públicas, e as Assembleias da Freguesia, que corresponde ao órgão colegiado deliberativo de representantes dos cidadãos. O desenho constitucional ainda prevê as regiões administrativas, que ainda não foram concretizadas.

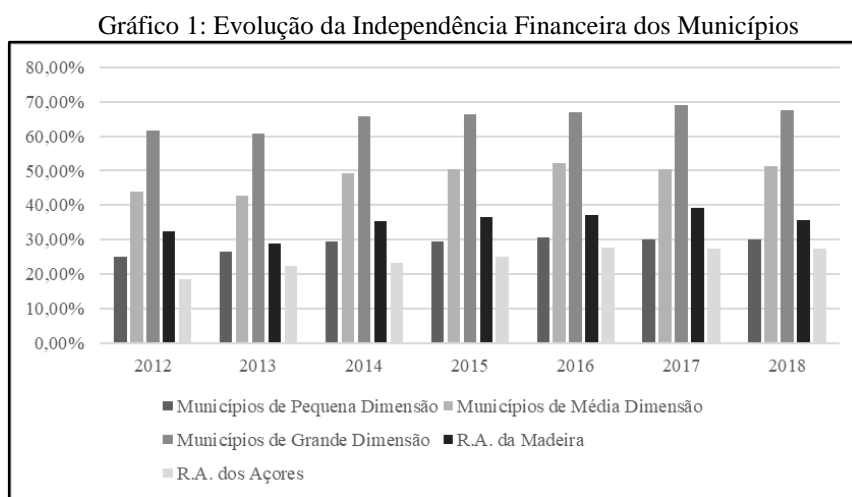
Há ainda na Constituição da República, em seu artigo 253º, a possibilidade dos municípios se organizarem em federações de municípios para a gestão de assuntos de interesse comum, sendo esta criação dependente de lei que regule esta, talvez estranha, figura jurídico-constitucional inserido em um Estado Unitário.

Sob um aspecto formal, tem-se presente a autonomia local na medida em que se tem autarquias locais com governos autônomos sob o ponto de vista político, eleitos pelos residentes no respectivo território, e com orçamento e pessoal próprios para execução das

incumbências públicas locais, o que lhe concede a autonomia sob o ponto de vista administrativo. Além disso, tem as suas obrigações como entes que administram recursos públicos, tais como o controle interno das finanças e a devida prestação de contas aos órgãos de controle externo.

Entretanto, a autonomia sob o aspecto político-administrativo é suficiente para firmar uma autonomia plena? Como ficou demonstrado no referencial teórico deste trabalho, a autonomia financeira é um aspecto necessário para o exercício da autonomia local, de modo que sem ela não se tem a execução das políticas públicas locais e tampouco o desenvolvimento local.

O Anuário Financeiro dos Municípios de 2018 contempla uma informação quanto a proporção percentual entre as receitas próprias e as receitas totais dos respectivos municípios, segmentados em municípios de pequena dimensão (até 20.000 habitantes), de média dimensão (de 20.001 a 100.000 habitantes) e de grande dimensão (acima de 100.000 habitantes), além das Regiões Autônomas da Madeira e Açores. Os dados podem ser conferidos no gráfico 1:



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018 (Fernandes, Camões & Jorge, 2019).

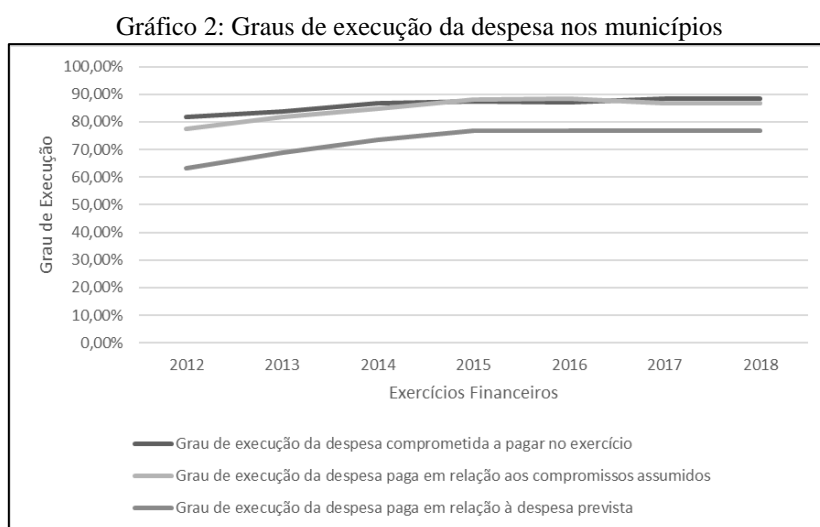
Extraí-se deste gráfico que os municípios de pequena dimensão são os que possuem o menor percentual relativos às suas receitas próprias em relação às suas receitas totais. Segundo Pedro (2015), os municípios revelam um nível de dependência financeira quando suas receitas próprias são inferiores a 50% da sua receita total. Conclui-se assim,

segundo esse critério, que os municípios de pequena e média dimensão guarda considerável grau de dependência financeira de recursos provenientes do Governo Central.

Seria adequada esta conclusão? Segundo dados quanto à população do último Censo, de 2011, 92% dos municípios são de pequena e média dimensão, residindo 56% da população total. Se mais da metade da população total reside em municípios de pequena e média dimensão, e este corresponde a maioria esmagadora dos municípios existentes, pode-se concluir que ou as receitas próprias estão sendo subdimensionadas, isto é, não se está exercendo todas as prerrogativas tributárias outorgadas à autarquia local, ou então há uma má distribuição das receitas do Estado transferidas a estes entes autônomos. Denota-se que esse critério possa somar-se para subsidiar o entendimento quanto a dependência financeira dos municípios.

Este ponto reforça o argumento deste estudo quanto a mensuração qualitativa da autonomia financeira pelo lado da despesa pública.

O gráfico 2 trata do grau de execução das despesas nos municípios e foi extraído do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018. Vê-se que o grau de despesa paga em relação aos compromissos assumidos e a despesa comprometida a pagar no exercício quase que chegam à 90%:



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018 (Fernandes, Camões & Jorge, 2019).

Não foram encontrados estudos ou dados que possam informar se o grau de execução da despesa é adequado ou razoável. Mas deve-se reconhecer, sem mensurá-lo, que o esforço que se faz para gerar a receita própria também se faz para satisfazer as necessidades públicas por meio da despesa, razão pela qual tem-se por razoável que a execução da despesa esteja próxima de 100%.

O processamento da despesa pública pode revelar o quão autônomo é uma autarquia local, e este processamento da despesa advém de diplomas legislativos editados pelo Governo Central e tem por destinatários todas as autarquias locais.

O procedimento de registro das despesas públicas constitui a prática de um conjunto de atos financeiros, não classicamente como atos administrativos, porém, definitivos e executórios, praticados pela Administração Financeira, sendo um procedimento especialmente regulado diferente do procedimento administrativo tradicional (Magalhães, 2017). Sendo um procedimento, este deve ter o seu início, meio e fim.

A execução do orçamento da despesa deve seguir o princípio da segregação das funções de autorização da despesa e do seu respectivo pagamento (Portugal, 2015b). Isso quer dizer que o procedimento das despesas envolve ao menos dois agentes principais para a sua execução, ou seja, todo e qualquer procedimento de despesa deverá ser autorizado por um agente que não seja aquele que efetiva o pagamento. A segregação das funções de autorização da despesa e de pagamentos podem se dar em diferentes órgãos ou agentes do mesmo órgão (Portugal, 2015b). Tal medida tem por escopo aumentar o controle sobre a execução da despesa dada a falibilidade humana que pode, sem intenção, cometer erros que custe ao erário a sua reparação ou, com intenção, fraudar o procedimento de despesa a fim de locupletar-se ou de algum modo cometer um ato ilícito.

Para que a despesa seja autorizada, deve-se cumprir ainda os seguintes requisitos cumulativamente:

- i. Conformidade legal: o fato gerador da obrigação deve estar previsto em lei aplicável ao caso;
- ii. Previsão orçamental: a obrigação deve estar inscrita no orçamento em seu respectivo programa do órgão ou entidade;

- iii. Cabimento: é o ato decisório que reconhece uma despesa após a verificação da existência de dotação orçamental;
- iv. Previsibilidade de pagamento: constata-se se a despesa será paga no ano em curso ou se repercutirá nos anos seguintes previstos para o programa;
- v. Qualidade da despesa: a despesa deve velar pela sua economia, eficiência e eficácia.

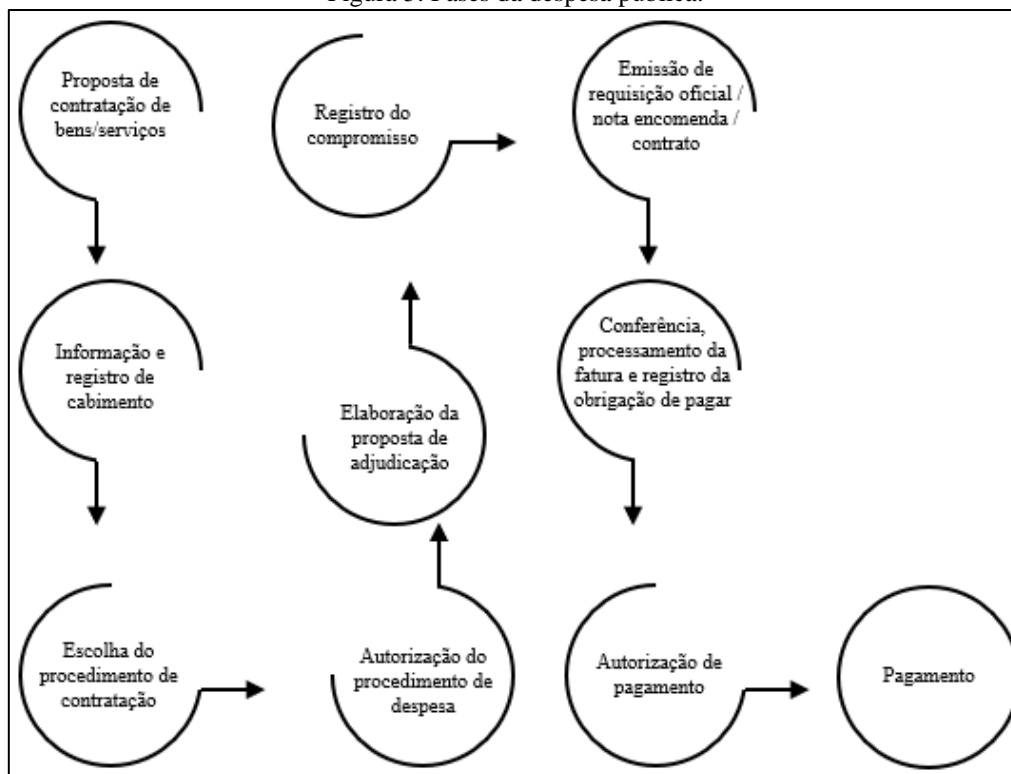
A despesa se inicia com a sua autorização e se completa com o pagamento. A figura 4 ilustra o caminho orçamental da execução da despesa pública de forma sequencial:



Fonte: autores, a partir de Carvalho et al. (2017).

Entretanto, além do ciclo orçamental, este integra um rito maior, que é o rito administrativo da despesa pública que reúne desde a pretensão de contratar terceiros até o seu efetivo pagamento, cuja tramitação se dá tanto no âmbito administrativo quanto contabilístico. A figura 5 elaborado por Carvalho et al. (2017) ilustra este rito procedimental:

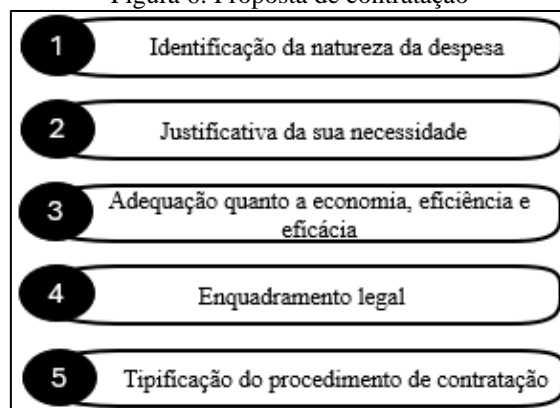
Figura 5: Fases da despesa pública.



Fonte: autores, a partir de Carvalho et al. (2017).

O ciclo administrativo da despesa pública se inicia com a proposta de contratação, que pode ser um bem ou um serviço, que por sua vez é composta por elementos essenciais para sua validade. A figura 6 ilustra os elementos que deve compor a proposta de contratação, caracterizando a primeira fase da despesa pública:

Figura 6: Proposta de contratação



Fonte: autores, a partir de Carvalho et al. (2017).

A proposta de contratação deve seguir em regra o que se encontra disciplinado no Código de Contratos Públicos, veiculado pelo Decreto-lei nº 18/2008, de 29 de janeiro. Esta proposta deve conter a identificação da natureza da despesa, a justificativa da sua necessidade, a sua adequação aos princípios da economia, eficiência e eficácia, o enquadramento legal e em qual tipo de procedimento de contratação está sujeito.

De forma sucinta, descreve-se a seguir as características dos elementos que deve conter a proposta de contratação, iniciando-se pela natureza da despesa que pode ser corrente ou de capital, sendo a primeira destinada as despesas de custeio, e a segunda quando se trata de despesas que incrementam ou diminuem o patrimônio público.

A justificativa da sua necessidade é a adequação do objeto que se deseja contratar com o interesse público subjacente, devendo ser detalhado desde o fato que gerou ou desencadeou a necessidade de contratação e sua implicação para a sociedade local.

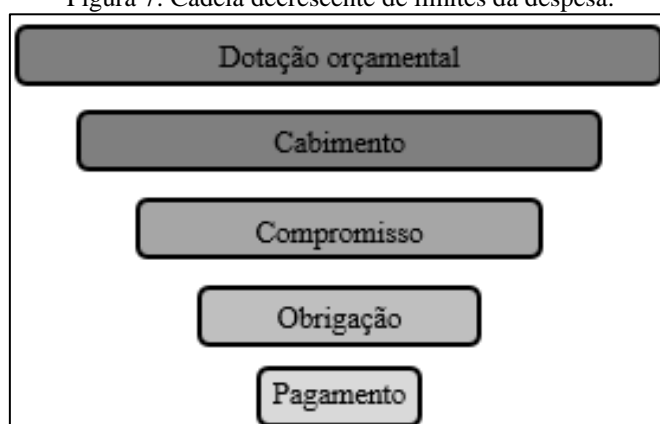
O atendimento aos princípios da economia, eficiência e eficácia significa que a contratação deve revestir-se do máximo proveito possível para o interesse público com menos dispêndio de recursos públicos. A eficiência diz respeito ao melhor resultado em menor esforço. A eficácia refere-se o quão próximo está o resultado de seu objetivo pretendido.

É necessário que a despesa seja autorizada em lei e que desta decorra uma tipificação quanto ao procedimento de contratação. A adequação legal e o devido procedimento de contratação são um atestado de regularidade formal, revestindo o ato de legitimidade e adequação à supremacia do interesse público.

A próxima fase da despesa refere-se ao cabimento. O cabimento é a reserva de dotação do orçamento para um montante provável de sua utilização. A cabimentação significa que a despesa possui lastro orçamental disponível. Para tanto, os serviços contábeis da Administração Pública deverão informar a adequação quanto a natureza da despesa e se há saldo orçamental para a sua execução. O efeito prático desta operação é a segurança de que, caso venha a ser efetivada a contratação do fornecimento ou a prestação dos serviços, o valor já se encontra destacado e reservado do orçamento enquanto este fica livre para outros cabimentos sem comprometer o cabimento assegurado.

Segundo a Norma de Contabilidade Pública 26 (CNC, 2019), o registro de cabimento cria uma vinculação em cadeia para as demais fases, ou seja, do fim para o início, o pagamento não pode exceder o valor da obrigação, assim como esta não pode ultrapassar o valor do compromisso e este não pode ser superior ao valor do respectivo cabimento, que tem por teto o valor disponível na dotação. A figura 7 representa a cadeia de limites do cabimento na qual a fase seguinte não pode superar os valores da fase anterior:

Figura 7: Cadeia decrescente de limites da despesa.



Fonte: autores, a partir de Carvalho et al. (2017).

A terceira fase do procedimento especial da despesa pública é a escolha do procedimento de contratação, que é regido pelo Decreto-lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, que trata do Código de Contratos Públicos. Em razão do propósito deste trabalho, a análise da escolha do procedimento de contratação é densa o suficiente para demandar um estudo próprio, razão pela qual deixa-se de comentar esta fase da despesa pública.

Na sequência das fases da despesa pública tem-se a autorização da despesa. Esta autorização, como já citado, deve abordar os requisitos de conformidade legal, previsão orçamental, cabimento, previsibilidade de pagamento e novamente a qualidade da despesa quanto à economia, eficiência e eficácia.

Embora o procedimento de despesa seja um procedimento especial para o seu registro, os seus atos equivalem aos atos administrativos, que devem ser motivados contemplando os requisitos previstos no artigo 53º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Esta motivação dos atos financeiros revela o exercício dos poderes conferidos ao agente detentor do poder local. Se a autonomia financeira inexistisse no âmbito da autarquia local, certamente a autorização de processamento da despesa pública deveria

passar pelo crivo de alguma autoridade integrante do Estado. Tal hipótese de chancela da autorização da despesa pelo Governo Central não se coaduna com as competências político-financeira das autarquias locais, como a elaboração das opções do plano e sua proposta orçamentária, bem como a sua execução, e tampouco o necessário envio destas propostas para a Assembleia Municipal para a deliberação.

O registro contabilístico do compromisso corresponde a quarta fase do rito processual da despesa pública. Este registro assegura que houve entre a entidade e o fornecedor um acordo de vontades refletido no ato de adjudicação pela emissão de uma nota de encomenda, requisição oficial ou outorga de um contrato, os quais os serviços contábeis asseguram a disponibilidade de recursos para a assunção do compromisso (Carvalho et al., 2017).

Segundo Carvalho et al. (2017), o compromisso pode ser conceituado como

a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.

Este autor ainda traz a classificação do compromisso em continuado, pontual e plurianual. O primeiro é utilizado para despesas contínuas e permanentes, cujo prazo de execução é indeterminado, tais como o pagamento de salários, gastos com o consumo de água e eletricidade etc. O segundo tipo de compromisso “gera uma única responsabilidade ou uma série de responsabilidades durante um período de tempo determinado”. Por fim, o compromisso plurianual é aquele que repercute em mais de um período orçamental ou cuja despesa corresponde a período orçamental diferente daquele que foi assumido (Carvalho et al., 2017). A figura 8 ilustra estes três compromissos:

Figura 8: Tipologias de compromissos.

Continuado	Pontual	Plurianual
Compromissos permanente, por prazo indeterminado	Compromissos por prazo determinado	Compromissos que excede a um período orçamental

Fonte: autores, a partir de Carvalho et al. (2017).

Esta fase do registro contábil do compromisso também reforça a tese da autonomia financeira e conseqüente autonomia das autarquias locais. Isto porque a assunção de compromisso remete a uma espécie de negociação no âmbito privado, ou seja, firma-se um compromisso quando dois ou mais sujeitos maiores e capazes acordam em executar obrigações sinalagmáticas. Também o é ante a necessidade da autarquia local em contratar o fornecimento de um objeto ou a prestação de um serviço. Ora, não se imagina que as autarquias locais quando desejam firmar um compromisso o faz por mera prerrogativa por pertencer à Administração Pública. O faz porque é um sujeito de direitos, com prerrogativas, poderes, deveres e, sobretudo, autonomia não apenas da vontade, como todo compromisso exige, mas autonomia política e jurídica que já fora explorado no referencial teórico.

A quinta fase do procedimento de despesa pública pressupõe a execução do objeto contratado, a sua conferência com os requisitos exigidos e a emissão da fatura fiscal, que será registrada contabilmente quando o serviço ou departamento requisitante verificar a adequação e qualidade do objeto contratado. Em seguida, reconhece-se contabilmente um passivo e a obrigação de pagar, iniciando também o registro na contabilidade financeira. “Assim, um passivo define-se como uma obrigação presente (obrigação vinculativa) originada num evento passado (compromisso) que gera uma saída de recursos” (Carvalho et al., 2017).

Pelo cumprimento de um contrato (compromisso) sinalagmático entre partes capazes surge a obrigação de pagar. Diferentemente no âmbito negocial privado, para a Administração Pública pagar algo deve necessariamente registrar contabilmente a obrigação. Este registro, muito além de mero ato material praticado por um agente do

serviço de contabilidade, é um reconhecimento quanto a regularidade da obrigação e a integração do objeto do contrato ao patrimônio da entidade. Se há um registro, um reconhecimento desta obrigação e essa inclusão no patrimônio da autarquia local, pode-se concluir que obviamente a entidade possui um patrimônio próprio.

A Constituição da República, em seu artigo 238º, n. 1, expressamente reconhece que as autarquias locais possuem patrimônio e finanças próprias. Mas não basta haver essa declaração constitucional, pois se torna apenas um reconhecimento formal. A comprovação material, palpável e concreta da existência de patrimônio próprio se dá pelos registros contábeis, assim como faz nos procedimentos de despesa pública, sem prejuízo de outras formas de registros dos mais diversos atos financeiros da autarquia.

Portanto, o reconhecimento constitucional de que a autarquia possui patrimônio e finanças próprios é robustecido e materialmente efetivados pelos registros contábeis, que só podem ser efetivados em entidades que possuem patrimônio próprio e, conseqüentemente, autonomia para gerir esse patrimônio.

Por fim, a última fase do procedimento da despesa pública é a autorização de pagamento e o pagamento propriamente. Rememore-se que quem autoriza a despesa não pode efetuar o pagamento em respeito ao princípio da segregação das funções. Adverte-se ainda para o disposto no artigo 53º, n. 4, da LEO, segundo a qual as despesas apenas serão pagas se o compromisso e a respectiva programação de pagamentos estejam garantidos pelo orçamento de tesouraria (Portugal, 2015b). Este orçamento é elaborado pela tesouraria mensalmente, para um período de doze meses.

Tanto a autorização de pagamento quanto o pagamento propriamente dito só podem se efetivar se houver recursos para satisfazê-los, o que significa a existência de receitas. Daí questiona-se: havendo receitas há autonomia?

A receita não é uma condição *sine qua non* para a autonomia. Há entidades que não geram receitas e ainda assim gozam de autonomia. A autonomia pressupõe a disponibilidade dos recursos públicos para fazer frente às despesas da entidade.

Por esse argumento se denota que a autonomia político-administrativa e financeira das autarquias locais não se sustenta pelo viés da receita. A receita pode ser tanto a gerada pela própria entidade ou a ela disponível pelo Governo Central ou qualquer outro meio. Já a despesa é aquela necessária para o enfrentamento dos interesses públicos, coletivos,

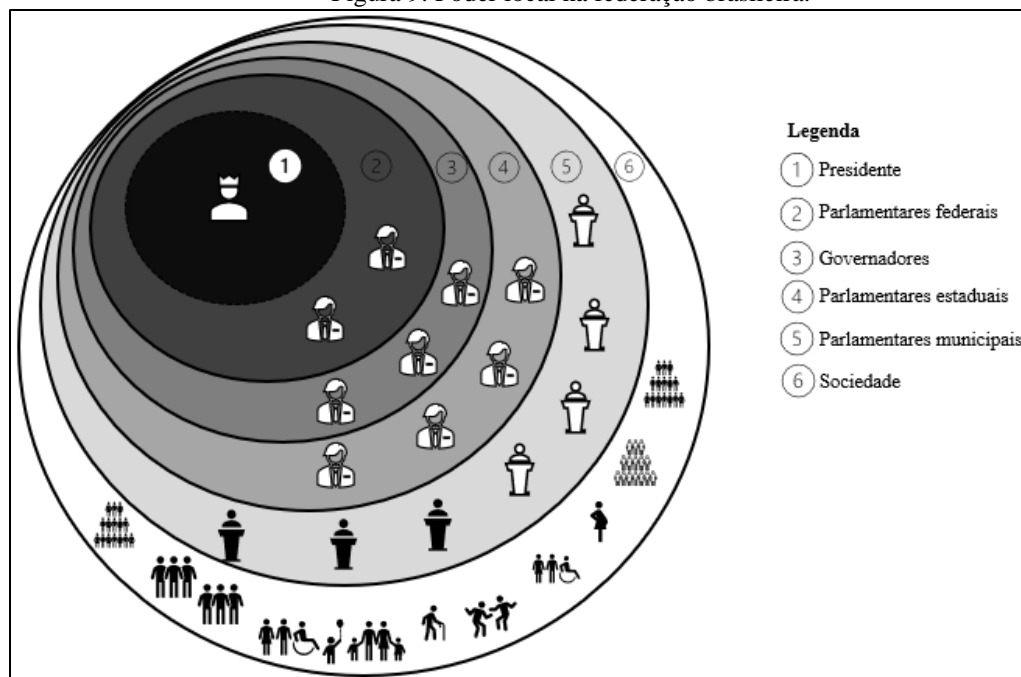
sociais, que demandam recursos, obviamente, mas que está intimamente ligada a atuação autônoma da autarquia e que exige uma gestão planejada, equilibrada e eficiente. Estas características apenas podem ser exigidas daqueles que estão próximos de quem exige, ou seja, das autarquias locais.

Talvez a resposta à questão-problema deste estudo deva se inverter. Não seria a autonomia dos municípios que levaria à autonomia financeira, mas sim a autonomia da atividade financeira que leva à autonomia das autarquias locais. Evidenciou-se que esta autonomia da atividade financeira se inicia pelo lado da despesa pública, cujo processamento revela relações intrínsecas com os institutos que amparam a autonomia local.

Assim, o cabimento decorre do exercício do poder local pelos órgãos executivos e deliberativos. A autorização da despesa e a escolha do procedimento para a contratação de bens e serviços reflete também o exercício do poder local como expressão de parcela do poder autônomo. O compromisso como fase do procedimento da despesa pública se sustenta na figura da autarquia local como sujeito de direito, entidade com capacidade jurídica de participar nos negócios públicos. Por fim, a autorização de pagamento só pode ser exercida por aquele que possui patrimônio próprio, cuja materialização se dá por meio do reconhecimento contábil da obrigação.

É importante ainda frisar que a autonomia das autarquias não tem uma associação direta em relação a forma de Estado, ou seja, a autonomia local não está relacionada se o Estado é federal ou unitário. Como se pode notar das figuras 9 e 10, as camadas de exercício do poder não se difere em razão do modelo de forma de Estado:

Figura 9: Poder local na federação brasileira.

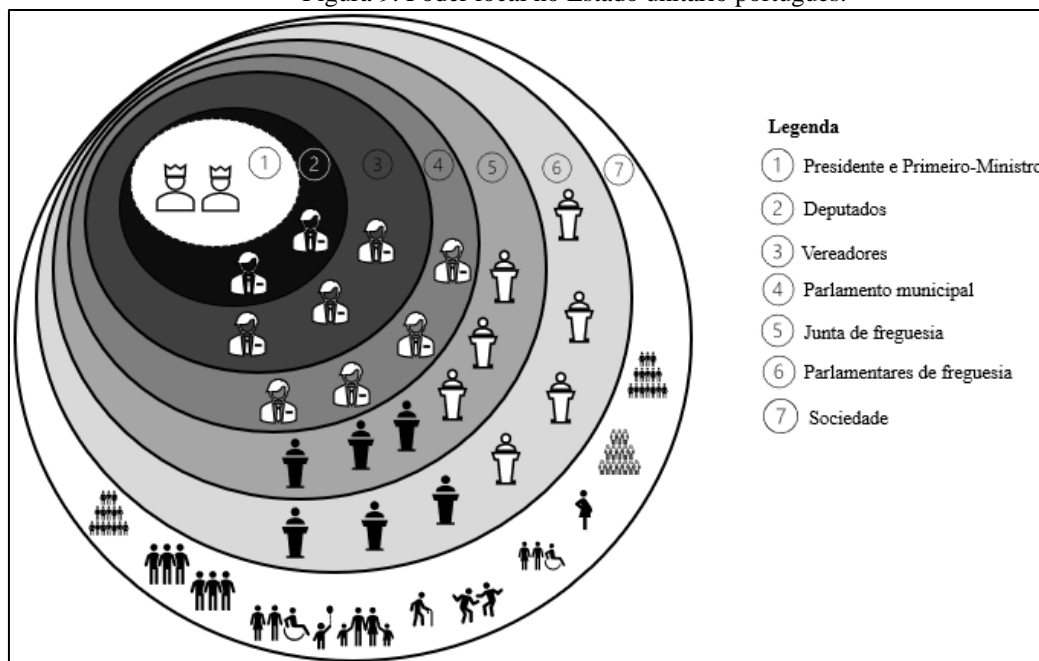


Fonte: os autores.

A figura 9 ilustra as forças então existentes no poder local quando se trata de um Estado federal, iniciando-se pela camada da população que são conduzidas pelos parlamentares municipais, que por sua vez são dominados pelos parlamentares estaduais. Em seguida temos os governadores dominando seus parlamentares estaduais e os parlamentares federais (aí incluídos os deputados federais e os senadores) que dominam os governadores. Por fim, temos estes parlamentares federais que comungam do poder com o governante máximo.

Já na figura 9, a ilustração trata das forças atuantes em um Estado unitário como Portugal:

Figura 9: Poder local no Estado unitário português.



Fonte: os autores.

As diferenças são imperceptíveis, dado que as camadas de exercício do poder não diferem consubstancialmente, podendo afirmar que o Estado unitário português é tão federalizado quanto um Estado federal como o Brasil.

Nesse sentido, a autonomia do poder local não se condiciona a forma de Estado como se imaginaria em um Estado unitário tendo um governo central. A autonomia local está intrinsecamente ligada a capacidade do ente, em sentido amplo, processar a sua despesa pública, ou seja, de entregar os serviços e bens públicos aos seus cidadãos de modo que estes se satisfaçam porque contribuíram de alguma forma para usufruir destes serviços e bens públicos.

2. CONCLUSÃO, PROPOSTA DE NOVOS ESTUDOS E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O desenvolvimento de uma teoria da despesa pública e a possibilidade de autonomia deste estudo em relação às finanças públicas imbuíram a trajetória desta pesquisa.

O objetivo é associar a autonomia das autarquias locais com a autonomia da atividade financeira ao nível do processamento da despesa pública. Constatou-se que há um paralelo entre o exercício do poder local e o procedimento da despesa pública para as autarquias locais, de modo que a liberdade de tributar e a constituição de receitas próprias não são critérios que levam a autonomia das autarquias locais, e sim a liberdade de realização (previsão e execução) da despesa pública é que impacta nesta autonomia.

Os resultados apontaram as interrelações entre o procedimento da despesa pública e sua contribuição para a sustentabilidade da autonomia nas autarquias locais, demonstrando que este procedimento determina a autonomia financeira que, por sua vez, reflete na autonomia local, diferentemente do pressuposto da pesquisa que se afirmava que a autonomia local seria determinante para a autonomia financeira.

Este estudo teve por finalidade descrever as relações entre a autonomia das autarquias locais, que é reconhecida pela Constituição da República, porém, em um cenário mais concreto e palpável, ou seja, por intermédio do estudo do procedimento da despesa pública. Nesse sentido, objetivou, portanto, fomentar a discussão sob o viés de uma teoria da despesa pública, tema pouco explorado atualmente, pelo qual este trabalho possa incentivar outros estudos na mesma dinâmica em relação à despesa pública, tais como as relações de gastos de pessoal em entidades de mesma dimensão, seja territorial ou populacional; estudos comparativos de diferentes realidades socioeconômicas, tais como outros países de diferentes organizações políticas-territoriais; ou estudos quantitativos em relação a despesa das autarquias locais inseridas no Orçamento do Estado.

A pesquisa qualitativa, pelo método exploratório-descritivo, impõe limitações no apanhado do cenário presente, uma vez que se descreve algo a partir das percepções do pesquisador, ou seja, carregados de subjetividade. Além disso, a pesquisa concentrou-se na análise bibliográfica e documental sobre o assunto, de modo que a prática vivenciada nas autarquias locais pode ser diferente relativamente quanto a dinâmica que se dão os gastos públicos bem como as interferências políticas locais nestes gastos.

REFERÊNCIAS

- Bernardes, Arménio F. (2001). **Contabilidade Pública e Autárquica (POCP e POCAL)**. Centro de Estudos e Formação Autárquica: Coimbra, 2001.
- Boaventura, Edivaldo M. (2004). **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.
- Caeiro, Joaquim Croca (2018). Capítulo 3 - Governança e desenvolvimento local. In: Ralha, João (Coord.). **Da Gestão, em Autarquias – Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos**. Edições Sílabo: Lisboa, 2018.
- Carvalho, João. Silveira, Olga. Caiado, Pires & Simões, Victor (2017). **Contabilidade Orçamental Pública de Acordo com o SNC-AP**. Áreas Editora: Lisboa, 2017.
- Carvalho, João Baptista da Costa (1999). Martinez, Vicente Pina & Pradas, Lourdes Torres. **Temas de Contabilidade Pública**. Rei dos Livros: Lisboa, 1999.
- CNC, Comissão de Normalização Contabilística (2019). **Norma de Contabilidade Pública 26**. Disponível em: <<http://www.cnc.min-financas.pt/sncap2017.html>>. Acesso em: 27/11/2019.
- Cruz, António (2015). Capítulo 5 - Gestão orçamental e controlo de gestão. In: Ralha, João (Coord.). **Princípios de Gestão para Municípios**. Universidade Católica Editora: Lisboa, 2015.
- Cruz, António (2018). Capítulo 13 - Gestão orçamental, económica e financeira. In: RALHA, João (Coord.). **Da Gestão, em Autarquias – Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos**. Edições Sílabo: Lisboa, 2018.
- Delgado, António Pedro Monteiro (2013). **A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal**. Dissertação. Universidade Autónoma de Lisboa. Outubro de 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11144/408>>. Acesso em: 24/11/2019.
- Fernandes, Maria José da Silva. Camões, Pedro Jorge Sobral & Jorge, Susana (2019). **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018**. Ordem dos Contabilistas Certificados, outubro de 2019. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/000324981ab675c6b6cdd>>. Acesso em: 25/11/2019.
- Gil, Antonio Carlos (2019). **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- Jorge, Susana; Brusca, Isabel & Nogueira, Sónia P. (2019). **Translating IPSAS into national standards: an illustrative comparison between Spain and Portugal**. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. ISSN 1387-6988. 21:5, p. 445-462. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10198/19813>>. Acesso em: 21/11/2019.
- Magalhães, Carla Sofia Dantas (2011). **Regime jurídico da despesa pública: do direito da despesa pública ao direito à despesa pública**. Tese de Mestrado. Universidade do

Minho – Escola de Direito. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/20398>> Acesso em: 23/11/2019.

Marconi, Maria de Andrade & Lakatos, Eva Maria (2017). **Fundamentos de metodologia científica**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Nogueira, Sónia P. & Jorge, Susana Margarida Faustino (2017). **The perceived usefulness of financial information for decision making in Portuguese municipalities the importance of internal control**. Journal of Applied Accounting Research. ISSN 0967-5426. 18, p. 116-136. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10198/15504>>. Acesso em: 20/11/2019.

Oliveira, António Cândido de (2013). **Direito das Autarquias Locais**. 2ª ed. Coimbra Editora: Coimbra, 2013.

Pedro, Deodoro Joaquim Fernandes (2015). **A complementariedade das Obrigações Municipais como Recurso ao Financiamento Local – Evolução do endividamento creditício municipal no período 2008-2014** (Dissertação). Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/14266> Acesso em: 25/11/2019.

Portugal. Assembleia da República (1990). Resolução da Assembleia da República nº 28/90, de 23 de outubro. Aprovação, para ratificação, da Carta Europeia da Autonomia Local. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565414/details/normal?q=carta+europeia+da+autonomia+local>>. Acesso em: 25/11/2019.

Portugal. Assembleia da República (2013). Lei nº 73/2013, de 03 de setembro. Dispõe sobre o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/lei/73/2013/p/cons/20181231/pt/html>>. Acesso em: 25/11/2019.

Portugal. Assembleia da República (2015a). Decreto-lei nº 192/2015, de 11 de setembro. Dispõe sobre o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/192/2015/09/11/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 25/11/2019.

Portugal. Assembleia da República (2015b). Lei nº 151/2015, de 11 de setembro. Dispõe sobre a Lei de Enquadramento Orçamental. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/lei/151/2015/09/11/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 25/11/2019.

Pratchett, Lawrence (2004). **Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’**, Political Studies, vol. 52, 2004, p. 358-375. Disponível em: <DOI: 10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>. Acesso em: 18/11/2019.

Ribeiro, António Edmundo Freire (2018). Capítulo 2 - Administração autárquica, desafios. In: Ralha, João (Coord.). **Da Gestão, em Autarquias – Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos**. Edições Sílabo: Lisboa, 2018.

Rocha, Joaquim Freitas (2009). **O sistema financeiro local português (considerações analíticas)**. Revista de Direito Regional e Local (DREL), março de 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/35552>>. Acesso em: 24/11/2019.

Saraiva, Rute. **Estratégia para a Boa Governança a Nível Local** (2017). In: Gomes, Carla Amado. Neves, Ana Fernanda & Saraiva, Rute (Coords). *Finanças Públicas Locais e Good Governance – Compilação de algumas das intervenções proferidas nas sessões do curso de pós-graduação com o mesmo tema, organizado pela ICJP em 2017*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público. Dezembro, 2017.

Scheller, Henrik & Walker, Benedikt (2017). **Municipal Infrastructure Policies in the Federal Republic – In Between Growing Disparities and Losing Political Autonomy?**, *European Policy Analysis*, vol. 3, n. 2, 2017, p. 343-371. Disponível em: <doi: 10.1002/epa2.1027>. Acesso em: 18/11/2019.

Oulasvirta, Lasse & Turala, Maciej (2009). **Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments**. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 75, n. 2, 2009, p. 311–332. Disponível em: <DOI:10.1177/0020852309104178>. Acesso em: 22/11/2019.