



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANTONIO ANGELO SANTOS DE ALMEIDA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CAMPINA GRANDE, PARAÍBA.  
2014

**ANTONIO ANGELO SANTOS DE ALMEIDA**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**  
apresentado ao Curso de Administração Pública, da  
Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à  
obtenção do título de Bacharel em Administração  
Pública, Linha de Formação Específica (LFE) II –  
Gestão Orçamentaria, semestre 2014.2.

**Orientador: Profa. Dra. Eliete Correia dos Santos**

**CAMPINA GRANDE, PARAÍBA.  
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A447I Almeida, Antonio Angelo Santos de

A lei de responsabilidade fiscal como instrumento de planejamento para a administração pública [manuscrito] / Antonio Angelo Santos de Almeida. – 2014.

34 p. : li.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública EAD) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2014.

“Orientação: Prof<sup>a</sup> . Eliete Correia dos Santos, Secretaria de Educação à Distância”.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Planejamento. 3. Gestão Pública. I. Título.

21. ed. CDD 343.03

ANTONIO ANGELO SANTOS DE ALMEIDA

# ANTONIO ANGELO SANTOS DE ALMEIDA

## A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
apresentado ao Curso de Administração Pública, da  
Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à  
obtenção do título de Bacharel em Administração  
Pública, Linha de Formação Específica (LFE) II –  
Gestão Orçamentaria, semestre 2014.2.

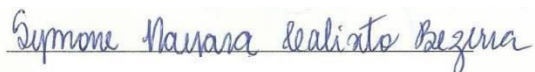
Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

### BANCA EXAMINADORA

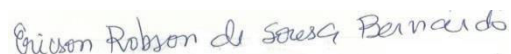


---

Profª. Dra. Eliete Correia dos Santos (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profª. Ma. Symone Nayara Calixto Bezerra  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Prof. Me. Ericson Robson de Sousa Bernardo  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este trabalho aos meus pais, a meus filhos e a minha esposa que estiveram sempre comigo na minha caminhada.

## AGRADECIMENTOS

Primeiro, agradecer a DEUS, pela vida que tenho.

Aos meus pais, José Aldifas e Lenilda que estiveram sempre ao meu lado e me deram educação.

Aos meus filhos, Vanildo Almeida (Segundinho) e Maria Luisa (Malu), que me motivam todos os dias, e sem eles não seria a pessoa que sou hoje.

A minha esposa Kassandra Almeida, que esta comigo à 19 anos, sempre me apoiando.

À Profa. Jacqueline Echeverría, Coordenadora do curso de Bacharelado em Administração Pública, por seu empenho.

À professora Eliete Correia dos Santos pelas sugestões ao longo dessa orientação e pela dedicação.

Aos tutores, Rebeca Defilno e Edjarde Arcoverde, pela solicitude e carinho demonstrado durante o curso.

A todos os funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Reze e trabalhe, fazendo de conta que esta vida é mais um dia de capina com sol quente, que as vezes custa muito a passar, mas sempre passa. E você ainda pode ter muito pedaço de alegria... Cada um tem a sua hora e a sua vez: você á de ter a sua.

(João Guimarães Rosa, “A hora e a vez de Augusto Matraga”, in: Sagarana, 31. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984, p. 356.)

## **LISTA DE QUADRO**

QUADRO 1 – Limites para as despesas com pessoal conforme a LRF.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ARO** – Antecipação das Receitas Orçamentárias

**Art.** – Artigo

**BEA** – Budget Enforcement Act

**CF** – Constituição Federal

**FRA** – Fiscal Responsibility Act

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**GSN** – Governos Subnacionais

**LC** – Lei Complementar

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**OECD** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**PPA** – Plano Plurianual

**PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

**PDV** – Programa de Demissão Voluntária

**RCL** – Receita Corrente Líquida

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>12</b>
<b>3 O CENÁRIO ANTECEDENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>16</b>
3.1 AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO BRASIL .....	17
3.2 A POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA BRASILEIRA.....	20
<b>4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>21</b>
4.1 A LRF, O PLANEJAMENTO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
4.2 LEI FEDERAL Nº 4.320/64 E A LRF .....	28
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>29</b>
REFERÊNCIAS .....	32

## A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ALMEIDA, Antônio Ângelo Santos de.

### RESUMO

Este trabalho está sob a égide da pesquisa bibliográfica, uma pesquisa elementar enquadrando-se no grupo das qualitativas. E, tem como objetivo apresentar como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) influencia no planejamento da gestão pública municipal. A LRF exige a compatibilidade entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que se apresentam, respectivamente, como instrumentos de planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional. Também se apresenta uma alusão ao cenário político atual, quais as novas tendências e indagações da sociedade para tal. Com este trabalho, vislumbrou-se, então, que uma administração pública coerente, responsável e transparente deve priorizar o planejamento, como um esboço dos objetivos da administração e como meio para alimentar a execução e permitir o controle do que se busca. E, os resultados do bom planejamento surtirão efeitos no lucro social, representados pela ampliação da capacidade dos governos estenderem a todas as camadas sociais os benefícios almejados.

Palavras - chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Planejamento. Gestão Pública.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo demonstrar a Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de planejamento e controle para gestão pública municipal.

O planejamento como instrumento de gestão no setor público sempre foi matéria amplamente debatida e exigida como requisito para boa administração. Com a implementação de Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) é ampliada a discussão sobre o planejamento, uma vez que esta instituiu como um de seus princípios a ação planejada.

Todavia, acreditamos que, dessa vez, será possível disseminar a ideia do planejamento como instrumento de administração no setor público. Não apenas pela imposição desta lei, mas, porque ela está inserida em um contexto de mudanças que passa em primeiro plano, pela mudança cultural na administração pública. Nesta senda, não é apenas a imposição da lei que confere à prática do planejamento, mas o uso habitual das pessoas.

A partir do momento em que a legislação atribui uma metodologia para mostrar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias, acrescido de disposição para a assimilação de novas técnicas que privilegiem o profissionalismo, somado a isso, a fiscalização dos órgãos de controle, com certeza a

revelação dos resultados positivos se encarregará de impor, definitivamente, a administração gerencial no setor público brasileiro.

A relevância do tema reside na importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de planejamento e controle para gestão pública tendo em vista que a LRF exige a compatibilidade entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que se apresentam, respectivamente, como ferramentas de planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional. A promulgação da LRF objetiva a transparência e equilíbrio das finanças públicas, tendo como ponto de partida o Planejamento.

Devendo ser o planejamento instrumento de gestão das atividades financeiras da administração pública, a sistemática do gerenciamento de uma administração constitui fator primordial para sua eficiência e o cumprimento de metas planejadas pelo gestor.

O que se questiona é se a LRF tem sido um instrumento de planejamento e controle ou não para gestão pública municipal a partir de sua implementação, já que, o planejamento é um dos pilares da LRF ou de qualquer boa administração.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública é caracterizada por Di Pietro (2005, p. 59-61) nos sentidos objetivo e subjetivo:

Em sentido objetivo, abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo... podendo ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico de direito público, para consecução dos interesses coletivos.

Em sentido subjetivo, a autora (2005, p. 61) define a administração pública como: “Conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Um outro conceito que congrega as várias nuances da administração pública é o defendido por Meirelles (2004, p. 64):

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Para Bastos (2000, p. 57):

Embora, esteja predominantemente sediada no Poder Executivo, a Administração Pública não se confunde com este. Os seus órgãos de cúpula são de natureza política; conseqüentemente, não integram a Administração Pública. Tanto os órgãos quanto a própria atividade administrativa existem em função da lei cuja atuação objetivam. Administrar, pois, é tornar concreta, é transformar em realidade a vontade abstrata da lei.

O Decreto-Lei nº 200/1967 em seus artigos, 3º e 4º definem a estruturação da Administração Federal como:

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no artigo 46, inciso II e IV, da Constituição, o Poder Executivo regulará a estruturação, as atribuições e funcionamento do órgãos da Administração Federal

Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

A Constituição Federal de 1988 determina no artigo 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

De forma ampla a administração pública é vista sob as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sendo este o universo de atuação da Contabilidade Governamental. Mota (2005, p.197) define o campo de atuação da Contabilidade Pública como:

Administração Direta Governo Federal: Ministérios, Secretaria do Governo Federal, Presidência da República; Governos Estadual/Municipal: Secretaria de Governo Estadual e Municipal, Prefeituras e Órgãos dos demais Poderes.

Administração Indireta Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista vinculadas aos três níveis de governo (enquanto fazem uso de recursos à conta do orçamento público nas esferas fiscal e seguridade social). As empresas estatais, enquanto dependentes, estão no campo de aplicação da Contabilidade Pública.

A Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 19 determinam que a

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade e eficiência.

Legalidade - este princípio visa regradar a administração pública, ou seja, os administradores devem pautar suas ações de acordo com os mandamentos legais. Moraes (2005, p. 36) afirma que “este princípio visa combater o poder arbitrário do Estado”.

Para Meirelles (1990, p. 295) este princípio significa que:

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar. sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. [...] o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba.

De acordo com Meirelles (1990, p. 88), o princípio Impessoalidade:

Impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. “Este princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas”.

Quanto ao princípio Moralidade, Meirelles (1990, p. 88) afirma que “o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput e § 4º, da CF”.

Moraes (2005, p. 298) afirma que o princípio Publicidade diz respeito não apenas “à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade”.

A respeito do princípio Eficiência, a administração pública deve garantir ao cidadão que os recursos públicos empregados obtiveram o máximo de produtividade em relação aos custos incorridos. Abaixo está transcrito alguns trechos de Andriollo (1998, p. 144) que explicitam com muita clareza o conceito de eficiência:

Eficiência é alcançar o máximo de produtividade da utilização dos recursos disponíveis. [...] Antes da edição da Emenda nº 19/98 um administrador público que agisse dentro das disposições legais, de acordo com a ética e a amoral

administrativa, tendo como finalidade o bem comum e dando a publicidade requerida a seus atos, estaria agindo rigorosamente dentro dos princípios básicos da administração. Agora, sob força do princípio da eficiência, além das condutas acima referidas, o administrador deve buscar gerir os recursos sob sua responsabilidade de forma a obter o máximo de produtividade. [...] A partir da Emenda nº 19/98, pode-se dizer que não basta a administração pública estar direcionada ao bem-comum, é preciso fazê-lo adotando práticas e sistemas que garantam a maior produtividade possível dos recursos disponíveis”.

Sobre Soberania, Oliveira (2004, p. 61) lembra que:

A rubrica que nomeia o Título I da Constituição do Brasil. “Dos Princípios Fundamentais”, com sabor quase pleonástico, elenca os princípios considerados indispensáveis à nossa República. Um princípio fundamental é um princípio que estabelece a condição primeira e mais geral para que possa existir. (...) a soberania ocupa o topo da hierarquia dos princípios. O *plus* de valorização recebido pelo princípio da soberania na nossa ordem justifica-se em função de constituir o pilar de nossa organização, substrato da legitimidade, que confere validade e efetividade aos direitos e garantias do cidadão.

Cidadania – Eboli (2004, p. 171) afirma que o princípio Cidadania é para estimular o “exercício da cidadania individual e corporativa, formando atos sociais, ou seja, sujeitos capazes de refletir criticamente sobre a realidade organizacional, de construí-la e modificá-la e de atuar pautados por postura ética e socialmente responsável”.

Rocha (1999, p. 34) ressalta sobre a Dignidade da Pessoa Humana que a “expressão deste princípio como fundamento do Estado do Brasil quer significar, pois, que esse existe para o homem, para assegurar condições políticas, sociais, econômicas e jurídicas que permitam que ele atinja os seus fins; que o seu fim é o homem, como fim em si mesmo que é, quer dizer, como sujeito de dignidade, de razão digna e supremamente posta acima de todos os bens e coisas, inclusive do próprio Estado”.

Quanto aos Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa, Amorim e Braga (2004, p. 8) dizem que “para este princípio a referência é a ordem econômica e destacam os responsáveis pelo crescimento econômico do país: trabalhadores (valor social do trabalho) e autônomos, e empregadores (livre iniciativa)”.

O Pluralismo Político – (Hélio Jorge, 2006) diz que este princípio convertido em norma jurídica positiva, no art. 1º, V, da Constituição Federal, o instituto do pluralismo ganhou uma adjetivação mais atenuante da provocação que representa. De acordo com o autor:

Fala-se, ali, de pluralismo político, que significa a necessária e harmônica convivência entre as mais diversas comunidades e vertentes de pensamento político, filosófico, religioso, cultural, impondo-se o respeito mútuo, em especial com relação às minorias. Tal convivência exige o inalienável direito de expressão que os mais diversos agrupamentos humanos possuem e que haverá de ser assegurado pelo Poder

Público, em todos os níveis da Federação e por todas as funções estatais, entes e órgãos, públicos e privados. Eis a necessidade de estender às relações entre particulares o pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais.

Para o autor uma sociedade jovem como a nossa, mas com vícios históricos tão enraizados e práticas democráticas tão homeopáticas, esparsas e geograficamente segmentadas, há de agendar o pluralismo como uma meta e persegui-la com obsessão, precisando, para tanto, em esforço conjunto – no qual o papel do Estado ainda é importante e o da imprensa, fundamental - minimizar as distâncias sociais e econômicas e as profundas desigualdades regionais que marcam o País.

### **3 O CENÁRIO ANTECEDENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Tendo em vista que a Administração Pública constitui o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as políticas de governo a fim de realizar o bem comum, a crise da Administração Pública constitui a crise do próprio Estado e decorre, principalmente, do tamanho do Estado – resultante das funções assumidas – e da forma de gerenciar o seu aparelho administrativo.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) expõe que a crise do Estado decorreu do modelo de desenvolvimento adotado, ampliando sua presença no setor produtivo e desviando-se de suas funções básicas, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos a que recorrem, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Assim, a crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo, incluindo, dentre as reformas, a administrativa e a fiscal.

Crises semelhantes ocorreram em diversos países, entre eles, a Grã-Bretanha, a Austrália, a Nova Zelândia e os EUA, que, para combater a crise do Estado, promoveram o ajuste fiscal concomitante à reforma gerencial. A adoção da gestão pública gerencial por diversos países visou à superação da administração pública burocrática, principalmente, em razão da necessidade de manter a estabilidade econômica, ameaçada constantemente pela crise fiscal do Estado.

Pereira e Spink (1998, p. 31) pontuam que a Administração Pública

Gerencial é freqüentemente confundida com as idéias neoliberais devido ao fato de que “as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise



fiscal do Estado”. Para o autor, os governos “empreendem as reformas administrativas, quase sempre visando duas metas: a redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência mediante uma orientação gerencial, a médio prazo” (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 32).

Nessa perspectiva, antes de abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de controle fiscal por meio da orientação gerencial, faz-se necessária uma abordagem do cenário brasileiro pré-LRF, que envolve tanto os aspectos fiscais quanto os organizacionais.

### 3.1 AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO BRASIL

A compreensão do ambiente organizacional e do estágio atual observado na Administração Pública requer uma contextualização histórica de como o Estado brasileiro se desenvolveu. Partindo de uma perspectiva histórica, verifica-se que a Administração Pública evoluiu através de três modelos básicos que se sucederam no tempo, sem, contudo, serem completamente suplantados: a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial.

O primeiro modelo implementado na Administração Pública brasileira – a Administração Pública Patrimonialista – é originário do tempo em que o Brasil era colônia de Portugal e o Estado brasileiro era comandado por um rei. A Administração Patrimonialista, típica das monarquias absolutas, caracterizava-se pela ausência de distinção entre o patrimônio público e privado. O aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e, conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram práticas comuns (GRANJEIRO; CASTRO, 1996).

Para Pereira e Spink (1998, p. 26), o Patrimonialismo representou “a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Para o autor, a distinção clara entre *res publica* e bens privados ocorreu “com o surgimento do capitalismo e da democracia”. Com o amadurecimento da sociedade e na tentativa de coibir os abusos do Patrimonialismo, surge, na segunda metade do século XIX, a Administração Burocrática, fundamentada na racionalidade weberiana.

Com a implementação da Administração Pública Burocrática, incorporou-se, de forma intensa, a racionalidade, consubstanciada na teoria racional-legal de Max Weber, criando um conjunto de normas e legislações específicas a fim de orientar o formalismo, a impessoalidade, a padronização e controle de procedimentos, bem como objetivar a

profissionalização dos serviços públicos por meio de carreira, hierarquia funcional e sistema de mérito. Estabeleceram-se, na Administração Pública, regras rígidas para o funcionamento da máquina estatal, com controles *apriori* e voltados ao processo, tanto na admissão de pessoal e na aquisição de materiais e serviços, como no atendimento ao público (MENEZES, 2002).

Entretanto, quando o Estado ampliou seu papel social e econômico, no século XX, a estratégia adotada pela Administração Pública Burocrática – o controle hierárquico e a formalidade dos procedimentos – provou ser inadequada (PEREIRA; SPINK, 1998). De acordo com Matias-Pereira (2007), com o aumento das funções do Estado na atuação social e na regulação econômica, constatou-se que a Administração Burocrática não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público; na verdade, ela se revela lenta, cara, auto referida, ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento às demandas dos cidadãos.

Nessa mesma esteira, Osborne e Gaebler (1999) analisam que, ao se tentar controlar rigidamente a Administração Pública, a Administração Burocrática acabou por estabelecer um modelo obcecado em ditar o modo como as coisas deviam ser feitas – regulando os procedimentos, controlando os insumos, mas ignorando os resultados. O Estado tornou-se excessivamente controlado nos processos, tornando-se fim em si mesmo, incapaz de voltar-se para os resultados de seus serviços prestados. Para estes autores, em virtude da auto referência da Administração Pública, a eficácia foi relegada a segundo plano.

Pereira e Spink (1998) relatam, ainda, que a Administração Burocrática representou um grande avanço ao romper com o Patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional, mas só fazia sentido no tempo do Estado liberal no século XVIII, quando o Estado era pequeno e dedicava e apenas à proteção dos direitos de propriedade e precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país e de um ministro para arrecadar impostos. Para

Pereira e Spink (1998, p. 242), no momento, entretanto, que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial.

Emerge, assim, no Brasil, na segunda metade do século XX, principalmente após a

promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública Gerencial, como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado (PEREIRA; SPINK, 1998).

A Administração Pública Gerencial, denominada Empreendedora por Osborne e Gaebler (1999, p.21), preocupa-se com a eficiência do Estado – busca o gerenciamento dos custos e a qualidade dos serviços públicos – e é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Para os autores, “a gestão pública empreendedora adota princípios de gestão de negócios – como atendimento ao cidadão como cliente, pró-atividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por objetivos e metas ou governo por parcerias”.

Matias-Pereira (2007) lembra que a Administração Pública Gerencial surgiu como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos bens/serviços públicos e para amenizar a insatisfação em relação ao modelo burocrático. Para o autor, a Administração Pública, a partir da adoção do modelo gerencial, passou a preocupar-se com os custos da máquina pública, por meio da busca da eficiência operacional, bem como da avaliação da efetividade dos serviços públicos e da equidade social. Nessa perspectiva, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas (PDRAE, 1995).

A adoção de uma nova cultura orientada para a visão empreendedora na Administração Pública fez parte de um movimento mundial, iniciado no final da década de 70, na Grã-Bretanha, decorrente, principalmente, da crise do Estado e do déficit fiscal recorrente, e alcançou diversos países europeus e latino-americanos a partir dos anos 90. O movimento visa melhorar a eficiência da ação estatal com base nos modelos da iniciativa privada e fortalecer a transparência e o controle social.

Abrucio (1996) apresenta a evolução do modelo gerencial, considerando seus principais objetivos e a relação deste com a sociedade. O primeiro movimento, conhecido como “gerencialismo puro”, tinha como objetivo básico a preocupação com a eficiência, economicidade e produtividade, pretendendo sensibilizar os contribuintes de tributos. Em seguida, surge o movimento do *New Public Management*, que incorpora a idéia de efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes, usuários desses serviços.

Finalmente, o modelo evolui para a visão do *Public Service-Oriented*, baseado na noção de equidade, no resgate do conceito de esfera pública e na ampliação do dever social de

prestação de contas (*accountability*). Observa-se, assim, que há uma mudança substancial ao longo do tempo, desde o gerencialismo puro até a *Public Service Orientation*, evoluindo por três modelos que se sucederam no tempo, sem, contudo, serem suplantados – ao contrário, houve uma incorporação de temas na passagem de uma teoria a outra.

No início da década de 1980, o modelo gerencial foi adotado pelos Estados Unidos e, a partir daí, ampliou-se aos demais países anglo-saxônicos, como a Austrália e a Nova Zelândia, alcançando, em seguida, inúmeros países europeus.

Na década de 1990, a Administração Pública Gerencial começou a ser implantada na América Latina.

No Brasil, a Administração Pública Gerencial teve ênfase a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1994, em um contexto caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado. Um ano após, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, o setor público brasileiro se viu diante do desafio de modernizar e implantar no país um modelo de Administração Pública Gerencial para enfrentar a crise fiscal.

Para estimular a reforma na Administração Pública brasileira, estabelecendo uma conduta gerencial e de transparência, foi introduzida, em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei implementa um conteúdo inovador de gerenciamento, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações que visem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se, principalmente, o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. A lei visa estabelecer princípios, embasados em normas e regras do regime chamado de gestão fiscal responsável, as quais devem ser observadas por todas as esferas da Administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nas administrações diretas (Executivo e Legislativo) e indiretas (autarquias, fundações e empresas públicas).

### 3.2 A POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA BRASILEIRA

A necessidade de controle das finanças públicas dos GSN é um problema antigo no Brasil, agravado desde a descentralização política de 1984, após um forte centralismo fiscal e tributário ocorrido com o Governo Militar. O primeiro Governo Civil após o período governado pelos militares, representado pelo Presidente Sarney, foi marcado por vários planos econômicos visando ao controle da inflação e ao fomento do crescimento econômico, os quais

não deram resultados. O insucesso na implementação de planos econômicos foi verificado também no governo Collor, que não conseguiu conter a inflação, nem promover o crescimento do país (NASCIMENTO, 2006).

Em decorrência do *impeachment* do Presidente Collor, assumiu, em 1992, Itamar Franco, buscando combater a inflação por meio do controle do déficit público e de outras reformas necessárias na Administração Pública, como a administrativa.

Assim, o Plano Real foi implementado como medida de promoção da estabilidade econômica e consequente derrubada da inflação, o que garantiu a eleição de seu idealizador, Fernando Henrique Cardoso, em 1994, como presidente da República.

Vasconcelos, Siqueira e Miranda (2005, p. 183) corroboram expondo que a crise fiscal, nesse período, aumentou devido à “queda abrupta dos níveis de inflação doméstica, provocando uma transformação nas finanças públicas, principalmente nos estados e municípios”. Giambiagi e Além (2001) relatam que, acostumados com um cenário altamente inflacionário, os administradores públicos de todos os níveis de governo aproveitavam-se dessa situação para atrasar o pagamento das despesas. No momento do pagamento das contas, a inflação já havia corroído seu valor real, e as contas públicas ficavam artificialmente equilibradas, não necessitando de restrições à alta demanda por bens e serviços públicos.

Nessa perspectiva, Giambiagi e Além (2001, p. 156) expõem que,

Até o Plano Real, a diferença entre a demanda social e a disposição da sociedade em ser taxada a) espelhava-se em déficits elevados – até 1989 – cobertos pela receita de senhoriação; ou b) na primeira metade dos anos 1990, era ‘escondida’ por uma inflação elevada, que permitia ‘atender’ às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio.

Para Menezes (2006), grande parte do aumento do déficit primário verificado no pós-Real se deve aos municípios e, principalmente, aos estados, que registraram um grande aumento nas despesas com pessoal em virtude dos reajustes concedidos e das aposentadorias precoces. Esta constatação é corroborada por Giambiagi e Além (2001, p. 164), que citam a “concessão de generosos reajustes salariais” e “o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados” como as principais fontes de piora fiscal dos GSN.

#### **4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Este tópico enfatiza os conceitos e as principais introduções trazidas pela lei de responsabilidade fiscal às administrações públicas de ambas as esferas governo, abordando o

contexto, as origens e suas premissas; sua relação com a administração pública e seus efeitos sobre o planejamento municipal; sua integração com a contabilidade pública e com a administração pública gerencial.

#### 4.1 A LRF, O PLANEJAMENTO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos gestores públicos responsabilidade na gestão fiscal dos entes públicos, seja qual for sua esfera de governo. Cruz *et al* (2001, p.16) identificam os seguintes pontos componentes do conceito de gestão fiscal responsável, com base no § 1º, do artigo 1º, da LRF:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios;
- c) afetação do equilíbrio das contas públicas;
- d) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- e) obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas;
- f) condições no que tange a renúncia de receita;
- g) condições no que tange a geração de despesas com pessoal;
- h) condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social;
- i) condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidadas e mobiliárias;
- j) condições no que tange as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- k) condições no que tange a concessão de garantias;
- l) condições no que tange a inscrição em restos a pagar.

A ação planejada é aquela baseada em planos previamente traçados pelos Executivos e que estão sujeitos à apreciação e aprovação dos Legislativos. Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O que a LRF reforça é o papel da atividade de planejamento e de execução do gasto público (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 19-20).

O planejamento deve estar associado à transparência na administração, que segundo a LRF será alcançada por meio do conhecimento e da participação da sociedade, sobre os instrumentos de planejamento e da própria transparência pública, incentivada pela ampla publicidade que deve cercar todos os atos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas. E os mecanismos instituídos para esta finalidade são: a) participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos (PPA, LDO e LOA); b) disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; c) emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de

execução orçamentária, com acesso público e ampla divulgação (NASCIMENTO; DEBUS, 2002); (NASCIMENTO, 2006).

Para Nascimento (2006, p. 178) a prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. A LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros, instituiu a reserva de contingência para essas finalidades, que deve obrigatoriamente ser prevista na LDO e incluída no orçamento anual. As correções de desvios requerem a adoção de providências à eliminação dos fatores que lhe deram causa, para tanto a LRF instituiu novos conceitos, limites e restrições ao planejamento em si e à sua execução.

Em relação ao Orçamento Público a LRF verifica-se a necessidade de comprovar a real capacidade de arrecadação de receitas do ente público em questão, por meio desta estimativa da receita orçamentária que servirá de suporte financeiro para as despesas a serem computadas na LOA de determinado exercício financeiro, com as referidas memórias e fundamentos dos cálculos realizados nesta verificação. Então, primeiro as organizações públicas precisam verificar sua capacidade de arrecadação, para que após verificada seja vista como estas serão gastas, a preocupação maior é de não abrir possibilidades para a elaboração e aprovação de orçamentos que não estejam dentro da realidade fiscal dos entes públicos.

A LRF conceituou de Receita Corrente Líquida (RCL), que é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as transferências constitucionais de receitas de um ente para o outro, a contribuição dos servidores públicos destinada ao custeio do sistema previdenciário e as receitas de compensação financeira entre fundos previdenciários. O cálculo do montante da RCL abrange um período de 12 (doze) meses, o mês de referência e os onze meses anteriores a este.

A RCL é utilizada como parâmetro comum aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre ela é que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, da reserva de contingência e da dívida consolidada (TOLEDOJR; ROSSI, 2005). Além, dos limites para realização de novos empréstimos (operações de crédito), para o pagamento dos serviços da dívida, das operações de antecipação de receita orçamentária (AROs) e do fornecimento de garantias, conforme definido pelo Senado Federal (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Dentro dos preceitos definidos pela LRF, outro requisito que contribui para uma

conduta responsável na gestão fiscal, por parte de todos os entes públicos é instituição, previsão e a efetiva arrecadação de tributos de sua competência. Segundo Cruz *et al* (2001) a pretensão é impor um parâmetro comportamental no estilo gerencial da receita dos entes públicos. Assim, a lei exige a efetiva arrecadação de todos os tributos, ou seja, faz-se necessário ter alguma arrecadação concreta que justifique monetariamente a existência do tributo.

A LRF impôs regras para a renúncia de receita por parte dos entes públicos, caracterizando-a como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, como: subsídio, remissão, anistia, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquotas, modificação de base de cálculo; que quando caracterizadas deverão ser acompanhadas do impacto orçamentário-financeiro da renúncia durante três exercícios financeiros; demonstração de que a renúncia não afetará as metas fiscais da LDO; e adoção de medidas de compensação (BRASIL, 2000).

O entendimento de que a renúncia fiscal fere uma situação normal, que já foi estampado tanto na LDO, quanto na LOA, sobre a expectativa de arrecadação e recolhimento da receita e, por consequência, resulta de maneira indireta numa frustração de atendimento de alguma necessidade social, exigindo uma compensação junto à receita (CRUZ *et al*, 2001, p.56).

A LRF, também, estabelece o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado. Caracterizada como despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, geradora de obrigação legal por um período superior a dois exercícios (NASCIMENTO, 2006).

Para Toledo Jr e Rossi (2005) a despesa obrigatória continuada é por natureza incompressível e inadiável, diferente tratamento despendido a outras naturezas de despesas, nas quais prevalece a discricionariedade do mandatário. Assim, a diferença entre as despesas obrigatórias de caráter continuado e as demais despesas contempladas na LOA, é que as primeiras devem ser obrigatoriamente realizadas e as outras dependem das decisões da administração para serem efetivadas.

Antes da vigência da LRF, a preocupação com os gastos públicos envolvendo pessoal já existia, pois, diante da finalidade de prestar serviços públicos à população das administrações públicas, já que é perfeitamente aceitável que o total de gastos com essa natureza de despesas seja elevado, quando comparado com os demais gastos, por isso recebe atenção especial, pois, é tida como a principal fonte de gastos obrigatórios de caráter contínuo.



Com a LRF entrando em vigor as normatizações que tratavam sobre os gastos com pessoal foram tidas como nulas, passando a valer o que nela está estabelecido. A LRF estabelece, para cada Ente da Federação os tetos dos gastos com pessoal utilizando como base os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), e seu cálculo segue os mesmos preceitos da RCL (mês de referência mais os onze meses anteriores), os tetos foram fixados por esfera de governos – Federal, Estadual e o Distrito Federal e Municipal – que foi subdividido entre os Poderes e entre seus órgãos. Também, foi fixado um limite prudencial para tais gastos, que representa 95% do limite fixado, que se for ultrapassado, as entidades públicas passam a sofrer restrições envolvendo as despesas com pessoal com o objetivo de não ultrapassar o teto geral, conforme apresentado no Quadro 1.

**QUADRO 1 - LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL CONFORME A LRF**  
**FONTES:** LC nº 101/2000, Art. 19, Incisos I, II e III; Art. 20, Inciso I, II e III e suas respectivas alíneas; e o § único do Art. 22.

LC nº 101 de 04 de maio de 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)								
LIMITES PARA OS GASTOS COM DESPESA DE PESSOAL COM BASE NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL								
União			Estados e Distrito Federal			Municípios		
Gasto Geral	Máximo	Prudencial	Gasto Geral	Máximo	Prudencia l	Gasto Geral	Máximo	Prudencial
	50,00%	47,50%		60,00%	57,00%		60,00%	57,00%
Subdivisão entre os Poderes e o MP			Subdivisão entre os Poderes e o MP			Subdivisão entre os Poderes		
Legislativo e TC	2,5%	2,38%	Legislativo e TC	3,00%	2,85%	Legislativo	6,00%	5,70%
Judiciário	6,00%	5,70%	Judiciário	6,00%	5,70%	Executivo	54,0%	51,30%
Executivo	40,90%	38,86%	Executivo	49,00%	46,55%			
Ministério Público	0,60%	0,57%	Ministério Público	2,00%	1,90%			

Entram na contagem do montante dos gastos com pessoal, evidenciados no Quadro 1, todas as despesas inerentes ao pessoal, inclusive as despesas com serviços de terceiros que visem à substituição de pessoal efetivo, e podem ser excluídas as despesas com indenizações por demissões, incentivo à demissão voluntária – PDV, convocações extraordinárias do Legislativo, sentenças judiciais e despesas com inativos custeados com recursos de fundos próprios de previdência (BRASIL, 2000).

A LRF estabelece que quando o Ente Público ultrapassa o limite prudencial (95% do limite máximo) fica vedada à concessão de vantagens e reajustes de qualquer natureza, criação de cargos, empregos ou funções, alteração da estrutura funcional que aumente as despesas, provimento de cargos públicos e contratação de horas extras. E estabelece ainda,

que no caso de ser extrapolado o limite máximo permitido, os excessos deverão ser eliminados nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro. Caso o gasto com pessoal excedente não for reduzido aos limites permitidos, o infrator sofrerá as sanções previstas<sup>1</sup>.

O endividamento público foi outro ponto abordado pela LRF e por normatizações decorrentes de sua vigência, como as Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001, que tratam dos limites das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios e sobre a realização de operações de crédito, respectivamente.

Considera-se dívida pública consolidada o montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, com prazo de pagamento superior a doze meses. Compreende: a) dívida pública mobiliária, representada pela emissão de títulos; b) operações de crédito, obrigações financeiras assumidas pelo ente público, que serão amortizadas futuramente; c) concessão de garantia, compromisso de adimplência com obrigação financeira ou contratual; d) refinanciamento da dívida mobiliária, emissão de títulos para o pagamento do principal e da atualização monetária; e) as confissões de dívidas do ente público; e f) os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e ainda pendentes de pagamento (BRASIL, 2000).

Em relação aos municípios as Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001, estabelecem que o limite máximo das dívidas de longo prazo é de 120% da RCL; que a contratação de operações de crédito é limitada a 16% da RCL ao ano; que as despesas realizadas com os serviços da dívida têm como limite 11,5%; e para a realização de antecipação de receitas orçamentárias (AROs) o limite estabelecido é de 7% da RCL.

Além, dos limites para o endividamento, os gestores públicos, também, devem apresentar, com os instrumentos de planejamento, metas a serem cumpridas anualmente envolvendo o endividamento público, por meio das metas de resultado nominal, que corresponde à diferença entre o saldo da dívida pública líquida (total da dívida pública menos as disponibilidades financeiras) no período de referência e o saldo do período anterior ao da referência, que consta de anexo próprio na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na LDO, também, deverá ser apresentado o percentual da RCL que será destinado no orçamento anual para a reserva de contingência, tal reserva tem por finalidade atender aos passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, de acordo com o previsto no anexo de riscos fiscais quantificados na LDO.

Matias-Pereira (2007, p.75) afirma que:

---

<sup>1</sup> As sanções estão prevista no § 3º do artigo 23 da LRF.

O planejamento é uma prática essencial na administração – pública ou privada – ,devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre eles, podemos destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade de alcançar os objetivos da organização.

O planejamento possibilita a coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações em curso; a aplicação racional (otimizada) dos recursos disponíveis ou escassos; e o aumento da responsabilidade ao lidar com mudanças, na medida em que faz parte do processo de planejar e especular sobre fatores do ambiente que afetam a organização.

O planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal e é constituído por três instrumentos, que já existiam, sendo a LDO e a LOA, aprimoradas. Esses instrumentos devem ser compatíveis entre si. A LDO com o PPA e a LOA com a LDO e o PPA (KHAIR, 2000, p. 67). Mesmo entendimento de Nascimento (2006) quando afirma que a LDO é o elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do plano às estimativas das disponibilidades financeiras para determinado exercício. Sendo que Andrade *et al* (2006, p. 29) ressalta que inclusive as novas despesas a serem executadas por meio do orçamento público devem seguir os mesmos procedimentos “A compatibilização de nova despesa com o PPA e com a LDO deverá ser observada constantemente durante a elaboração e execução da LOA, demonstrando que a mesma foi previamente planejada pelo administrador”.

Com a vigência da LRF o planejamento nos entes públicos, de todas as esferas de governo, ganhou força e destaque, e os instrumentos de planejamento do setor público – PPA, LDO e LOA – diante das novas normas precisam manter estreita sintonia, devendo as ações entendidas como prioritárias, para determinado exercício, estarem contempladas na execução do planejamento, bem como, as metas fiscais e de resultado devem ser compatíveis entre os instrumentos, inclusive as novas despesas, reforçando o papel da ação de planejar.

Segundo Toledo Jr e Rossi (2005, p. 42) “No contexto desenhado pela LRF, a lei de diretrizes orçamentárias é, de longe, o meio mais importante de planejar a contenção do déficit e da dívida. Grande parte das inovações tem previsão nesse instrumento orçamentário”. Mesma visão de Andrade *et al* (2006, p. 67) que afirmam “Com a edição da LRF, a importância da LDO aumentou significativamente, pois essa passou a ter novas e importantes funções, agregando ao seu conteúdo regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre receitas e despesas durante a execução do orçamento [...]”.

Na LDO são definidas as diretrizes que orientarão a administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA aquelas que serão prioritárias durante a elaboração da

LOA e da sua execução, compatibilizando-as com os recursos públicos arrecadados, proporcionando assim condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas (ANDRADE *et al*, 2006, p. 69)

Sendo o PPA, o planejamento de médio prazo, das administrações públicas, nele constam todos os programas e ações do governo, cabe aos gestores públicos, por meio, da LDO estabelecem, dentre estes programas e ações, quais são prioritárias, normatizar procedimentos a serem seguidos quando o equilíbrio das contas públicas estiver ameaçado e estabelecer metas fiscais e de resultado que serão executadas em determinado exercício financeiro pela LOA, e esta deverá apresentar demonstrativo confirmando a compatibilidade com as metas e resultados especificados na LDO, comprovando a integração entre os instrumentos de planejamento da administração pública.

Em relação à administração dos entes públicos a LRF supriu importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal, ao estabelecer regras claras para adequação das despesas e das dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os Poderes. Permite melhor avaliação da gestão ao reduzir fortemente os passivos financeiros, que, do contrário, poderiam ser repassados ao sucessor ou herdados do antecessor (KHAIR, 2000).

Para Khair (2000), como resultados da efetividade da LRF pode-se apontar: a) estabelecimento do realismo fiscal – gasta-se o que se arrecada; b) os Municípios passarão a ter importantes instrumentos de planejamento e de controle de gestão; c) a sociedade poderá controlar a ação governamental pelas novas informações disponibilizadas e pelos espaços à participação popular quando do planejamento público.

Matias-Pereira (2006) afirma que a LRF está em processo de consolidação e que existem diversos entes públicos com problemas sérios em suas finanças públicas, decorrente de várias décadas de descontrole. Mas, que a LRF é responsável por uma nova cultura nas administrações públicas, visando à erradicação da má gestão da coisa pública, ao combate sistemático à corrupção, ao equilíbrio nas contas estatais, na perspectiva de melhoria na prestação dos serviços públicos. Gerou-se a consciência da necessidade de um controle eficiente sobre os recursos públicos existentes para evitar que estes sejam mal geridos.

#### 4.2 LEI FEDERAL Nº 4.320/64 E A LRF

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos; normas e procedimentos de escrituração envolvendo

aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais; bem como, define as estruturas e conteúdos dos balanços públicos, evidenciando os resultados alcançados com os recursos públicos colocados sob a responsabilidade dos gestores públicos.

A LRF fala sobre normas de finanças públicas indicadas para a gestão fiscal responsável, tem forte perspectiva no planejamento das administrações públicas em geral, visando melhorar a qualidade das ações efetivadas pelos gestores públicos, com o objetivo de não comprometer o equilíbrio as contas públicas e preservar o patrimônio público.

A LRF tem suas regras baseada nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidade. A Lei nº 4.320 estimula, mediante essas mesmas normas, o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade de seus agentes (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 303).

Percebe-se, assim, que não existem confrontos entre a Lei Federal nº 4.320/64 e a LRF. Enquanto a primeira propicia meios para a geração de informações aos gestores públicos; a segunda enfoca a utilização destas informações com o objetivo de melhorar o planejamento e a implementação de decisões que levem as administrações públicas a melhores resultados e ao cumprimento das exigências quanto às premissas da gestão fiscal responsável, assim, ambas contribuem cada qual com seu enfoque, para melhorar a qualidade da gestão e para a transparência na aplicação dos recursos públicos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a análise e apresentação deste trabalho ficou comprovado que a LRF tem sido um excelente referencial para tomada de decisões dos gestores no âmbito da administração pública ao que se refere à questão do planejamento fator primordial de qualquer boa administração. A grande preocupação que se observa nas entrelinhas da lei é a gestão eficaz proporcionando o crescimento socioeconômico do município.

Como forma de atender ao anseio da sociedade a LRF impõe diversas situações onde o gestor poderá vir a ser penalizado por seus atos. Isto demonstra que a LRF não é simplesmente mais um documento na legislação brasileira, mas sim se impõe como forma jurídica de punição aos possíveis infratores da gestão irresponsável.

O PPA é elaborado de acordo com anseios da sociedade e com a participação da mesma. Ele procura desenvolver diversas metas que tragam benefícios à sociedade, mesmo que às vezes estes benefícios sejam em longo prazo. Caracteriza-se aí, mais uma vez, a

questão do planejamento, que deve ser aplicado num contexto de crescimento evolutivo, ou seja, que o município tende a crescer e se desenvolver com o passar dos anos.

Quando há integração dos três níveis de planejamento, ou seja, estratégico, tático e operacional, teremos como resultado atos consistentes por parte da administração pública, dando continuidade assim a um trabalho e a um pensamento que a sociedade estabeleceu para o seu município.

Ao fazer de seu governo um governo participativo, o gestor compreende a LRF, que propõe que todos participem das decisões de um município, pois são os cidadãos os mais interessados nestas decisões, pois é o seu futuro ou o futuro de seus filhos, de sua descendência que está em jogo.

Ao ensejo, temos que reconhecer que fora de inigualável importância a LRF, principalmente no que trata o atendimento de nossos anseios e esperanças, no contexto dos planos que uma sociedade tem e espera para o seu município. A ferramenta que se apresenta, é, em síntese, garantia da continuidade do crescimento de um município.

Segundo Cruz (2001), é importante destacar que as mudanças propostas pela LRF serão efetivadas quando os gestores possuírem capacidade técnica para interpretar e implantar essas mudanças, como ocorre na iniciativa privada. “É preciso com urgência criar limitações para o acesso a cargos públicos” (CRUZ, 2001, p.31).

Então teremos gestores públicos capazes de perceber e compreender a necessidade de implantação da LRF, possibilitando garantir efetividade, eficiência, e eficácia para a aplicação dos recursos públicos, estes muitas vezes, escassos ou limitados.

## **THE LAW OF FISCAL RESPONSIBILITY AS PLANNING TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION .**

### **ABSTRACT**

This work is under the aegis of the literature , an elementary research framing in the group of qualitative . And aims to present as the Fiscal Responsibility Law (FRL ) influences the planning of municipal management. The LRF requires compatibility between the Multi-Year Plan , the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law , which have , respectively, as strategic planning tools , tactical planning and operational planning . Also presents an allusion to the current political scene , what new trends and society for such inquiries . This work is envisioned , then, that a coherent government , accountable and transparent should prioritize planning , as an outline of the management objectives and as a means to feed the execution and allow control of that search. And the results of good planning will take effect in the social profit, represented by expanding the capacity of governments extend to all social layers the desired benefits.

**Keywords** : Fiscal Responsibility Law. Planning. Public Administration.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** ENAD: Brasília, 1996.

ANDRADE, N. A. (Organizador); AGUILAR, A. M.; MORAIS, E. M.; PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. **Planejamento governamental para municípios.** 2. reimpr., São Paulo: Atlas, 2006.

AURÉLIO, Buarque de Holanda Ferreira. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, 36 v.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo. Ed. Saraiva, 2000.

BRAGA, D.G.; AMORIM, J. C. **Elementos para um estudo inicial das bases constitucionais do Estado brasileiro.** São Paulo: Prefeitura da cidade de São Paulo, 2004. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/gestaopublica/acordo\\_coletivo/ESTADO%20ELEMENTOS%20ESTUDO.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/gestaopublica/acordo_coletivo/ESTADO%20ELEMENTOS%20ESTUDO.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2009.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL, Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1985.

CRUZ, F. *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 18ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei nº 200. de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

EBOLI, Marisa. **Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades.** São Paulo : Gente, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil,** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GRANJEIRO, J. W.; CASTRO, R.G. **Administração pública.** Brasília: Vest-Com, 1996.



HÉLIO, J. Somos de fato uma sociedade pluralista? **O Povo On-line**, Fortaleza, 28 fev. 2006. Colunas Noolhar. Olhar Jurídico. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/colunas/olharjuridico/571295.html>>. Acesso em: 14 set. 2009.

KHAIR, Amir Antônio. **Gestão Fiscal Responsável Guia de Orientação para Prefeituras**. Brasília: Bndes, 2001.

LIMA, E. C. P. Disciplina fiscal no Brasil: atuais instituições garantem equilíbrios permanente. In: **Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2002. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Helly Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23<sup>a</sup> ed.; Ed. Malheiros. 1990.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29<sup>a</sup> ed.. São Paulo. Ed. Malheiros. 2004.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas**. 2002. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2002.

MENEZES, R. T. de. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros. In: **Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2005. Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo 2006. MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso Básico de Contabilidade Pública*. 1<sup>a</sup> ed. Brasília. 2005.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar n° 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão (org). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4 ed. – Rio de Janeiro: Roma Victor Editora, 2004.

OLIVEIRA, Raul José de Galaad. **O princípio da soberania como paradigma de interpretação constitucional**. Revista Jurídica Consulex, v.8, n.181, p.59-61, 31 jul. 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1999.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PDRAE – **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

PLANALTO. **Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm)>. Acesso em: 28 agosto 2009.

PLANALTO. **Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320compilado.htm>>. Acesso em: 28 agosto 2009.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social**. Interesse Público, v.1, n.4, p.23-48, out./dez. 1999.

TOLEDO JR, F. C.; ROSSI, S. C. **Lei de responsabilidade fiscal**: comentada artigo por artigo. 3 ed. São Paulo: NDJ, 2005.

VASCONCELOS, J. R. de; SIQUEIRA, M. P.; MIRANDA, R. B. Esforço fiscal dos Estados brasileiros. In: Finanças Públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. **Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2005.