



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ALEX SALES DOS SANTOS

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO PÚBLICA**

**JOÃO PESSOA
2015**

ALEX SALES DOS SANTOS

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.
Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. José de Arimatéia Augusto de Lima

**JOÃO PESSOA
2015**

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.

S237I Santos, Alex Sales dos
A lei de responsabilidade fiscal como instrumento de gestão pública [manuscrito] / Alex Sales dos Santos. - 2016.
38 p.

Digitado.

Monografia (Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. José de Arimatéia Augusto de Lima, Departamento de Administração".

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Gestores públicos. 3. Verbas públicas. 4. Fiscalização. I. Título.

21. ed. CDD 343.03

ALEX SALES DOS SANTOS

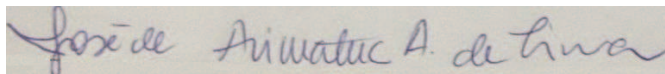
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO
PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título Especialista em Gestão Pública.


Área de concentração:

Aprovada em: 28 / 03 / 2015.

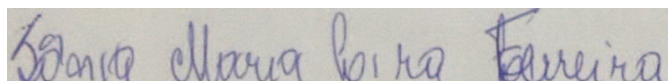
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José de Arimatéia Augusto de Lima (Orientador)
Sociedade de Ensino Superior da Paraíba (IESP)



Prof. Me. Adriano Homero Vital Pereira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Sônia Maria Lira Ferreira
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Aos meus Pais, pela dedicação,
companheirismo e amizade, DEDICO.

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade analisar os mecanismos de gestão utilizados pelos administradores públicos para utilizar os recursos, as formas como o dinheiro público arrecadado é gasto e se existe alguma liberalidade no atuar do gestor, comparando-os com o preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo principal desta pesquisa é analisar se as regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal vêm sendo observadas pelos Gestores Públicos, aferindo a existência de fiscalização da transparência através dos planos de governo de cada gestor ou ente da federação, de maneira a impedir que algumas operações irresponsáveis culminem em danos ao erário. Tendo como objeto de pesquisa a Lei de Responsabilidade Fiscal como Instrumento de Gestão Pública, a coleta se dará através de pesquisas bibliográficas sobre o tema, a respeito da observância dos gestores ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando-os para uma gestão responsável uma vez que estes são responsáveis por gerir as verbas públicas. Pode-se dizer que a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os atos são passíveis de fiscalização e sanção caso resulte em operações irresponsáveis que gerem danos ao erário ou descuidos ao patrimônio público. Quanto ao controle e fiscalização da gestão fiscal, foram analisados todos os instrumentos de transparência e a importância de cada um, com as suas peculiaridades, posto que através deles e dos relatórios que se pode emitir, é que se realiza o controle e fiscalização dos investimentos públicos.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestores Públicos. Verbas Públicas. Fiscalização.

ABSTRACT

This study aims to analyze the management mechanisms used by public officials to use the resources, the ways in which public money raised is spent and if there is any liberality in acting manager, comparing them with the precepts of the Fiscal Responsibility Law . The main objective of this research is to analyze whether the rules contained in the Fiscal Responsibility Law have been observed for Public Managers, checking the existence of supervisory transparency through the government plans of each manager or level of government, in order to prevent some operations irresponsible culminate in damage to the treasury. With the object of research the Fiscal Responsibility Law and Public Management Tool, the collection will be through literature searches on the topic, concerning the observance of managers to the precepts of the Fiscal Responsibility Law, guiding them to the responsible management since they are responsible for managing public funds. It can be said that from the entry into force of the Fiscal Responsibility Law, all acts are subject to supervision and sanction if it results in irresponsible operations that generate damage to the treasury or oversights to public property. As for the control and supervision of fiscal management, we analyzed all instruments of transparency and the importance of each one with its peculiarities, since through them and reports that can issue, does it fulfill the control and supervision of investments public.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Managers. Public funds. Surveillance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	10
2.1A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA.....	10
2.1.1 Conceituação da Gestão Pública.....	11
2.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	14
2.2 ABRANGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	17
2.2.1 A Gestão Fiscal.....	18
2.2.2 Os Instrumentos de Transparência na Gestão Fiscal.....	19
2.2.3 A Fiscalização da Gestão Fiscal.....	25
2.3 A BUSCA PELO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS.....	27
2.3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal como método de Prevenção de Riscos.....	28
2.3.2 A Responsabilidade do Gestor Público.....	30
2.3.3 Sanções Aplicadas pelo Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	32
3 METODOLOGIA.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	38

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem como principal objetivo atender as necessidades coletivas visando o bem-estar social de todos, aplicando de maneira correta os investimentos e recursos que atenderão a todos de maneira indistintas em vários segmentos da sociedade, tais como saúde, educação, pavimentação, dentre outros.

Para que isso venha a ocorrer o Gestor Público deverá pautar sua conduta através de ações planejadas afim de que os recursos públicos antes mesmo de serem gerados, tenham destinação certa e sejam repassados com equidade e eficiência, tornando o Estado mais produtivo e eficiente.

O planejamento é fundamental, uma vez que através destes evita-se a ocorrência de gastos desordenados que culminam na promoção do desequilíbrio das finanças públicas, inviabilizando a implementação de políticas públicas.

A edição da Lei Complementar nº 101/2000 representou uma grande conquista para a sociedade, uma vez que traz em seu bojo normas de regulamentação das finanças, prevendo inclusive sanções para os administradores que não observarem o mandamento legal.

Indene de dúvidas que a principal função da Lei de Responsabilidade Fiscal é educar os gestores para atuarem de modo a alcançar o equilíbrio das receitas e despesas públicas em benefício dos interesses sociais, redução do déficit público, estabilização da economia e controle do gasto público.

De acordo com Figueiredo (2001b), a Lei de Responsabilidade Fiscal inova ao exigir a demonstração da existência de recursos financeiros para suportar a despesa. Além de criar verdadeiros mecanismos de controle tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orgânica Anual.

Assim a Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu com o intuito de sanar a deficiência dos controles das finanças públicas, modificando a forma de gerir o dinheiro público que é arrecadado dos tributos que compõe os cofres

públicos. Com isso, a legislação traz em seu bojo vários desafios para os gestores brasileiros que terão que observar a lei no trato das finanças públicas.

Por fim, buscamos demonstrar os efeitos que a Lei de Responsabilidade Fiscal causou na gestão fiscal das contas públicas, a importância do compromisso dos governantes com os planos tão necessários ao bom funcionamento dos objetivos de governos, além de atuar com observância ao princípio da transparência, com a aprovação do legislativo antecipada dos planos e orçamentos do governo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Com edição datada no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar de número 101/2000, tem como objetivo regulamentar a Constituição Federal no que diz respeito à Tributação e Orçamento, de maneira específica no artigo 163 da Carta Magna.

O legislador buscou melhorar a qualidade da gestão através da introdução de mecanismos de controle de receitas e gastos da Administração Pública, impondo certo equilíbrio nas finanças públicas, visando o desenvolvimento sustentável.

2.1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

Materializada como mecanismo de controle das contas públicas, tem o condão de beneficiar o cidadão contribuinte, que passa a ter conhecimento das aplicações que se realizam a partir das suas contribuições, contando com a transparência das contas da Administração Pública.

A contribuição da Lei de Responsabilidade reflete no exercício democrático, uma vez que se justifica no dever de transparência que se impõe

aos administradores e gestores públicos que tem a responsabilidade de informar seus gastos sobre a utilização dos recursos públicos.

A importância desta lei se pauta na evolução do atuar da Administração Pública que tem sua conduta ajustada de acordo com o que a lei permite ser feito, ou seja, adstrita aos ditames do princípio da legalidade, para os administrados.

A partir da sua entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal serão obrigados a passar pelas regras e limites contidos na lei cuja finalidade é atingir uma transparência no atuar dos gestores públicos ao administrar as finanças públicas.

Pode-se dizer que a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal reside na busca incessante do desenvolvimento econômico de maneira sustentável, evitando a ocorrência de endividamento com financiamentos para gastos desordenados, característicos de uma má gestão fiscal.

2.1.1 Conceituação da Gestão Pública

Pode-se dizer que a Gestão Pública é uma organização formada por um grupo de pessoas que se reúnem para executar um serviço em nome da Administração Pública, suprimindo as necessidades coletivas do Estado, e em prol da coletividade.

O vocábulo gestão designa a ação de administrar, gerenciar, dirigir serviços ou bens. Nesse sentido, é o posicionamento de Perez Junior:

O termo gestão deriva do latim *gestione* e significa gerir, gerência, administração. Administrar é planejar, organizar, dirigir e controlar recursos, visando atingir determinado objetivo. Gerir é fazer as coisas acontecerem e conduzir a organização para seus objetivos (2009, p.12).

Para que a gestão ocorra de maneira eficiente, necessário se faz a existência de um modelo de gestão, uma vez que este representa os princípios básicos que norteiam uma organização, servindo de referencial para orientar os gestores nos processos de planejamento, tomada de decisões e controle.

A gestão pública coaduna-se as finanças públicas, que se referem ao conjunto de problemas relacionados ao processo de Receitas-Despesas Governamentais, tais como alocação de recursos, distribuição da renda, nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico.

Ademais, é de relevância ímpar mencionar que a Administração Pública se auxilia das técnicas de gestão e organização, com a regulamentação das normas que regerão seus órgãos, as suas funções e os seus próprios agentes, pautando seu atuar na discricionariedade.

A Administração Pública se faz essencial em virtude de avocar e impor às regras de organização e funcionamento da máquina estatal, indicando os instrumentos necessários a realização da gestão.

A razão de ser da Gestão pública seria o aprimoramento da qualidade na prestação do serviço público, visando a redução de gastos e o crescimento da sociedade, implementando uma verdadeira cultura gerencial nas organizações.

Com isso, o ideal de uma administração pública visando resultados positivos, fez implementar mecanismos de gestão para a obtenção desses resultados. Nesse sentido, Renata Vilhena, em Oliveira (2008, p.184) se posiciona:

A inserção do princípio da eficiência na Constituição sinalizou o ideal de uma administração pública que apresente resultados positivos e, por consequência, seja bem avaliada pela sociedade. Para tal, torna-se fundamental instituir mecanismos de gestão que garantam os resultados almejados.

De acordo com os modelos de gestão do sistema anterior, com a adoção do princípio da Eficiência que fora introduzido com a Carta Magna vigente, o modo gerencial emplacou a eficiência como vetor principal de todo o sistema.

Ademais, há que se mencionar que com a adoção do modelo gerencial as organizações passaram a se comunicar de maneira clara, sem entraves nos sistemas governamentais, tendo surgimento às agências reguladoras com a finalidade de adequar a prestação de serviços e sua padronização.

Pode-se dizer que uma série de problemas vinham gerando uma precariedade na prestação do serviço público, uma falta de dinamismo da

economia, além da falta de credibilidade e de autoestima do servidor público. Fato que decorreu de soma de fatores negativos, todos associados a um modelo de gestão pública não vinculada a resultados, sem metas definidas, sem modelo de acompanhamento e avaliação das instituições (VILHENA, 2009, p.187).

Percebe-se que a Administração não tinha um controle nos tempos, ou seja, inexistia um controle de gestão que não vislumbrava resultados, foi quando teve surgimento o choque de gestão, gerando uma série de medidas.

Conceituando Choque de Gestão a doutrinadora leciona:

Choque de Gestão é um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento, buscando as medidas necessárias à resolução de problemas de ordem fiscal e à adequação da máquina pública à nova realidade, tendo como finalidade conferir ao estado maior eficiência e efetividade na execução de suas políticas públicas (VILHENA, 2009, p.185).

A razão de ser do choque de gestão é o manejo de ações voltadas a eliminação do déficit do Estado. O foco não era apenas o de trabalhar em prol do ajuste fiscal, mas criar ações voltadas a implementação de políticas públicas de gestão, crescimento e desenvolvimento econômico de uma maneira geral.

Podemos usar como parâmetro de modernização da gestão o modelo implementado pelo Estado de Minas Gerais, abaixo transcrito:

Paralelamente a busca pelo equilíbrio fiscal, iniciou-se o planejamento estratégico do estado, para a construção de uma agenda para o desenvolvimento, Constitucionalmente, Minas Gerais deve elaborar, além do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que visa ao planejamento de longo prazo. Foi lançado, então, o planejamento por meio da elaboração de um amplo diagnóstico do estado, que se baseou em um estudo realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), abordando dimensões econômicas e sociais, incluindo a situação do setor público, e apontando os principais gargalos e oportunidades decisivas para o início do ciclo de desenvolvimento. O diagnóstico provou ser factível a visão de futuro de Minas, como o melhor estado do País para se viver e investir até 2020.

Conforme se percebe, a Administração Pública Gerencial segue por um caminho de modernização, ainda carente de inovações, em virtude ainda existirem muitas burocracias no manejo da coisa pública.

Ainda, é de se observar que a busca exagerada pela eficiência aliada a burocracia pode culminar no retardo ou ainda atrapalhar o gestor público. Diante disso, tem surgimento a nova gestão pública, agregando várias ideias, cujo foco se restringe a busca de instrumentos capazes de melhorar os processos administrativos, podendo-se citar a implementação de sistemas de cooperação entre os poderes federados, a informatização dos procedimentos, materializando uma verdadeira celeridade.

Assim, por fim, pode-se dizer que a implantação e mesmo inovação dos métodos de gerir a Administração Pública, culminou por igualar o acesso aos serviços públicos nos seus mais diversos entes, permitindo a sociedade à avaliação da prestação de um serviço público, representando a sociedade os agentes fiscalizadores da Administração Pública gerencial, podendo interferir nessa gestão.

2.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Com a edição e entrada em vigor da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a ordem jurídica nacional sofreu inovações em seu modo de governança, posto que, fora estabelecido um conjunto de normas voltadas às finanças públicas, prevendo a responsabilidade de seus agentes durante a gestão fiscal.

A lei de responsabilidade fiscal representa não apenas um arcabouço jurídico, mas, funciona como um verdadeiro mecanismo de fiscalização da Administração Pública.

De acordo com o que preconiza o artigo 163 da Constituição Federal de 1988 que “Lei Complementar disporá sobre finanças públicas (...)” dentre outros temas. Contudo, em maio do ano 2000, foi publicada a Lei Complementar 101 que foi responsável por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Além de prever a responsabilização dos agentes, foi também responsável por introduzir no ordenamento jurídico nacional obrigações para o gestor público de todos os poderes que compõe a federação, quais sejam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, lhes impondo um atuar fiscal de modo a delinear desde a elaboração até a execução dos orçamentos públicos.

Todavia, buscando-se uma maior efetividade a tais regramentos, fora editada a lei n. 10.028/2000, que fora a responsável por inserir o Capítulo IV no Título XI do Código Penal, fazendo inserir oito artigos no diploma legal mencionado.

Contudo, para que seja aplicada, deve-se ter em mente alguns conceitos atinentes ao delito em questão, tais como o tipo penal, verbo do tipo, entre outros. Para tanto, trazemos à baila algumas definições:

É o conjunto dos elementos objetivos e subjetivos do crime. Trata-se do conjunto dos elementos descritivos do crime contidos na lei penal, como modelo legal do comportamento proibido, ou a matéria de proibição, ou ainda, como a fórmula que define sinteticamente as circunstâncias elementares de cada espécie penal. Pode-se dizer que o tipo penal é a projeção, no campo jurídico-penal, da conduta praticada, devidamente ajustada à repressiva (PELICIOLI, 2008, p.234).

Quando o delito envolver as finanças públicas, como no caso no artigo 359 - A que apregoa que “Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa...” é crime. Onde o objeto jurídico do crime em comento é a regularidade dos atos da administração pública no que tange a realização de operações de crédito sem a devida autorização do plenário legislativo, uma vez que a sua realização por si só pode comprometer o regular andamento da administração pública.

Para Cláudio Zoch de Moura o preceito contido no mandamento legal tem o condão de impedir o arbítrio administrativo na contratação de operação de crédito sem intervenção do poder legislativo, para evitar a anarquia das finanças públicas, não se cogitando o prejuízo resultante da operação (2008, p.26).

A pessoa que pode incorrer nos crimes de responsabilidade fiscal é o agente público, por ser esta a pessoa legalmente investida em cargo público, criado por meio de lei, com determinação certa e paga pelos cofres públicos,

bem como todos os demais órgãos mencionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de bom alvitre mencionar a relevância da obediência aos ditames legais durante o atuar dos gestores públicos, uma vez que a ação (ordenar ou realizar operações de crédito) ou a omissão (sem autorização legislativa) pode culminar na sua responsabilização, uma vez que a má utilização das operações de crédito pode culminar numa despesa pública desnecessária.

Sendo assim, há de ser efetuado de acordo com as leis orçamentárias e a lei de responsabilidade fiscal, cuja execução se fará estritamente segundo o que dispõe a legislação atinente ao fato.

Nesse viés, Cristina Pelicioli enfatiza:

Na esteira das determinações constitucionais e da lei de responsabilidade fiscal, toda operação de crédito, interno ou externo, deve ser precedida de autorização legislativa, bem como devem ser observados os limites, condições ou montantes estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal ou resolução do Senado Federal. Nas mesmas penas incorre quem realizar operação de crédito quando o montante da dívida consolidada ultrapassar o limite máximo permitido por lei (2000, p.21).

Por consequência, não pode o gestor público agir de maneira imperita, sem antes fazer um planejamento, cujo orçamento deve ser precedido de autorização legislativa, cujos limites devem ser observados e estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal ou por intermédio de resolução do Senado Federal.

É de relevância ímpar mencionar que durante a execução orçamentária, a autorização legislativa é um procedimento de tramitação obrigatória nos termos da Constituição Federal.

Ademais, muitos são as formas de vetar a utilização irresponsável das verbas públicas, uma vez que quando existir operação anterior de mesma natureza não tenha sido resgatada de maneira integral, e conte o último ano de mandato do Poder Executivo, não será permitida a operação de crédito por meio de antecipação orçamentária.

Para corroborar com o avençado anteriormente, o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a assunção de obrigação no último ano da legislatura, conforme abaixo estabelecido:

Art. 42 – É vedado ao título do Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo Único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Por isso, visando o normal desenvolvimento da máquina administrativa, o legislador houve por punir autores de condutas que ordenem ou autorizem a inscrição em restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda os limites estabelecidos em lei, desatendendo às exigências da atividade estatal.

Por fim, como um instrumento de freio que representa, a legislação sob análise ao impor uma incriminação ao Gestor Público, resulta na proteção a eficiência da máquina administrativa, no tocante ao seu normal desenvolvimento, incluindo-se aí, o poder de desenvolvimento, onde se inclui o poder de investimento, que fica à mercê de gastos acima da disponibilidade financeira existente, culminando em dividas vultuosas.

2.2 ABRANGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal alcança todas as operações financeiras efetuadas pelo Administrador Público em qualquer que seja o ente público, de modo a orientar os seus gestores na condução do maquinário estatal.

De acordo com os preceitos contidos no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal o propósito é estabelecer normas de finanças públicas de caráter geral, posto que, suas disposições encontram-se contidas no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, aplicando-se, portanto, a todas as esferas governamentais do País.

O seu alcance e abrangência estão estabelecidos no artigo 2º, § 3º, que apregoa serem as três esferas de governo em todo o território nacional, ou seja, a União, os Estado, os Municípios e o Distrito Federal.

Há que se mencionar ainda que a Legislação traz em seu bojo que algumas empresas estatais que são controladas ou que recebem do ente controlador recursos para o seu próprio custeio e manutenção, também são abrangidas pelas regras contidas na lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.1 A Gestão Fiscal

Antes de falarmos sobre Gestão Fiscal necessário se faz trazer à baila alguns conceitos acerca do significado da palavra gestão. Na acepção da palavra, gestão significa o “ato de gerir, gerência, administração” (FERREIRA, 1986, p.849). É ainda, é o ato de gerir derivado da Administração onde se realiza um ato de execução de ações predeterminadas por um administrador, ou um gestor.

A gestão Fiscal representa uma das atividades que são exercidas pelo Estado (Poder Executivo) conjuntamente com a jurisdição e a legislação, com o fito de prestar o serviço público, que significa toda atividade desempenhada direta ou indiretamente pelo Estado, com a finalidade de prover as necessidades essenciais à coletividade, ao cidadão e ao próprio Estado (VARGAS, 2007).

De outra banda, caminhando conjuntamente com a Gestão Fiscal se encontra a Administração Pública, enquanto estrutura física, que dá forma a Administração Pública. E num sentido objetivo ou material, falamos sobre a atividade exercida pelos respectivos entes (DI PIETRO, 2007, p.146).

Sob este enfoque, pode-se dizer que a Gestão Pública significa o ato de administrar os recursos de proveniência pública com planejamento anterior, aplicando o princípio constitucional da transparência na execução de sua atividade de modo que as metas sejam alcançadas. Não se trata apenas de prestar um serviço à população, este deve ser eficaz e eficiente, satisfazendo as necessidades de toda coletividade.

De acordo com Onisvaldo Vargas, o Estado tem como objetivo a organização, tendo como finalidade o funcionamento correto dos serviços públicos, por intermédio dos órgãos e agentes que são chamados convencionalmente de administradores, por meio dos quais se pratica a gestão que é própria da atividade por eles exercida (2007).

O § 1º do art. 1º da LRF estabelece que responsabilidade na gestão fiscal é:

A ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000a,).

A Gestão Fiscal reflete uma ação planejada e transparente, onde se busca a prevenção de riscos e a correção de desvios que são capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas obedecendo limites e condições previstas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão fiscal tem como objetivo controlar o déficit público, propondo que o estado atue por meio de ações previamente planejadas dentro dos limites e das condições institucionais visando o equilíbrio das receitas e despesas (GUEDES, 2001).

As normas expressas na lei retromencionada são de observância obrigatória por todos os governantes, que deverão observar minuciosamente as contas públicas, pautando seu atuar de maneira transparente e equilibrada.

2.2.2 Os Instrumentos de Transparência na Gestão Fiscal

A prática sistemática de planejamento governamental foi pioneira na extinta União Soviética, quando os planos de governo passaram a ser

utilizados com o intuito de substituir o mecanismo de mercado como regulador automático da economia e da publicidade (QUEIROZ, 2013, p.120).

O planejamento é entendido como um sistema de métodos e de procedimentos cuja finalidade é a construção e a utilização de representações antecipadas, esquematizadas e hierarquizadas, ou seja, de cenários, para servir de guia a uma atividade.

Como um sistema de métodos e procedimentos, o planejamento é, fundamentalmente, o tratamento de dados e de informações que são transformados em conhecimentos destinados a auxiliar os processos decisórios. Trata-se de um recurso dedicado a formalização das decisões, posto que tem como condão assegurar que as escolhas quanto às ações futuras ocorram com maior racionalidade possível.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, obtivemos a institucionalização dos processos de planejamento e orçamento, ao tornar obrigatória a elaboração de três instrumentos capazes de frear atos de abuso no atuar dos gestores públicos, posto que, tudo que estes se propuserem a fazer deve estar fundamentado previamente.

O atual modelo brasileiro de planejamento, orçamento e gestão tem sua origem na Constituição de 1988, onde o artigo 165 estabelece ser instrumento legal e o Plano Plurianual (PPA) um com as suas peculiaridades.

Contudo, apesar de previstos no texto constitucional, sua regulamentação definitiva ainda está espera por elaboração. Hodiernamente, até esta que venha a ocorrer às normativas que tratam da matéria são o Decreto Presidencial nº 2.829/1998 (Brasil, 1999) e a Portaria nº 42 do MOG, de 14 de abril de 1999 (Brasil, 1999), e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – são os principais instrumentos que ditam as normas aos instrumentos avençados.

Concatenado aos ditames legais contidos no artigo 165, inciso I da Constituição Federal, o Plano Plurianual possui o condão de estabelecer as diretrizes, metas e objetivos atinentes a Administração voltadas às despesas de capital e outras dela decorrentes, por um lapso de quatro anos.

O Plano Plurianual é um instrumento hábil de regulagem intersetorial, uma vez que é de implantação obrigatória para a União, os Estados e

Municípios, conjugando ações de governo para atender a um problema ou a uma demanda da população.

Roosevelt Queiroz delinea algumas características acerca do Plano Plurianual:

O Plano Plurianual é obrigatório para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Apresenta diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato do próximo governante. Deve ser elaborado de forma compatível com o arcabouço legal da esfera de governo correspondente (Constituição, Lei Orgânica, Plano Diretor etc.). Define a orientação estratégica do governo, suas metas e suas prioridades. Organiza as ações em programas, com metas físicas e financeiras claras (2013, p.250).

A importância de manutenção de um planejamento reside na análise do sistema de governo como um todo, posto estar-se cercado por estratégias de otimização da prestação do serviço de um Gestor Público, posto que a base estratégica tenha início com a análise da situação econômica e social atual, além de idealizar uma situação planejada para o futuro.

Durante a análise buscam-se identificar as ameaças e as oportunidades, os pontos fortes e fracos, bem como as tendências que passam por avaliação do Chefe do Executivo, que após analisar o plano, define as diretrizes e as prioridades com que deve gerir o seu governo.

Conforme mencionado, o Plano Plurianual estabelece metas para serem realizadas dentro do lapso temporal de quatro anos, prazo de duração de uma legislatura, daí a importância de se ter planejamento e uma previsão de recursos para o seu período, posto que com o seu resultado é que se definirá o quanto pode ser feito.

Ainda, a respeito da organização e planejamento por meio de programas, temos a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações para alcançar os objetivos pretendidos, posto que estes devam estar voltados para o combate às causas dos problemas ou pelo menos a sua diminuição.

O segundo instrumento de freio à atuação do Gestor Público é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, mais conhecida em seu diminutivo como LDO.

Em sua concepção primeva, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além do estabelecimento de prioridades e metas atinentes a administração, no exercício financeiro subsequente.

A esse respeito, o autor define a Lei de Diretrizes Orçamentária:

Trata-se de uma lei ordinária com validade para um exercício. Estabelece de forma antecipada as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (Ob Cit, p.252).

Importante se faz mencionar que as prioridades e as metas definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária para os programas e as ações são apresentadas em anexo ao texto legal formando-se um detalhamento anual das metas estabelecidas no Plano Plurianual que foram selecionadas para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício.

Nos termos do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias recebe novas prerrogativas, tais como:

1 Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; 2 estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de: Arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal; 3 necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos. 4 aprovação de normas para o controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; 5 disciplinamento das transferências de recursos a entidades públicas e privadas; 6 definição do resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros; 7 limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (VILHENA, 2009, p.123).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prever em seu bojo os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma que culmine na realização dos objetivos traçados no Plano Plurianual, refletindo a LDO um verdadeiro elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

É de grande valia mencionar que a LDO é responsável por estabelecer regras gerais substantivas, traçando metas anuais, indicando as metas a serem

seguidas dentro do exercício financeiro a que se destina, consistindo a sua função no ajuste das ações de Governo cuja previsão se encontre no Plano Plurianual as reais possibilidades de realização.

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias as definições das prioridades para aplicação dos recursos públicos passaram a ser submetido à soberania popular. A Lei Complementar ampliou o papel e a importância da referida lei, tornando-a um verdadeiro elemento de planejamento para a realização de receitas e controle de despesas públicas cujo principal objetivo é manter o equilíbrio fiscal.

Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal ao criar o anexo de Metas Fiscais, fez inserir neste um planejamento atinente as previsões das receitas e despesas que serão utilizadas dentro do período de três anos.

Corroborando, James Giacomoni (2009, p.254):

Estas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes. Nota-se que o legislador imputou ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

De acordo com o que apregoa o artigo 9º do referido diploma legal, necessário se faz o treinamento daqueles que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir do definido no Anexo de Metas Fiscais, onde, estará o Administrador assumindo o compromisso público no momento da publicação da LDO.

Ainda, deverá o anexo de metas apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores, que deverão apresentar a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, segundo a lei “evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”.

Por fim, temos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, assim como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de Lei Orçamentaria Anual para o exercício subsequente. A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu a LDO como

instrumento mais importante para a obtenção e equilíbrio das contas públicas, a partir de um conjunto de metas, que após a sua aprovação se constitui num verdadeiro compromisso de Governo.

Acerca do último instrumento de freio, trazemos à baila a Lei Orçamentária Anual, que se constitui da junção de três orçamentos, o fiscal, de seguridade social e investimento das empresas.

O orçamento fiscal deve ser emitido pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, pelas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Já o orçamento da seguridade social, abrange as entidades e os órgãos a ela vinculados – saúde, previdência e assistência social dos mesmos entes retromencionados. No tocante ao orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista (QUEIROZ, 2011, p.252).

A importância dos orçamentos é fundamentada por James Giacomoni (2005, p.208) conforme abaixo descrito:

Com a revalorização da peça orçamentária, ainda na segunda metade da década de 80, e com as disposições da Constituição Federal, o orçamento anual passou, efetivamente, a demonstrar todo o fluxo de receitas e despesas públicas. Têm especial significado, aqui: (i) o orçamento da seguridade social que submete, ao processo orçamentário geral, as receitas e despesas previdenciárias, (iii) o orçamento de investimento das empresas estatais, e (iii) a vedação de realização de despesa não amparada por autorização orçamentária.

Com o objetivo de buscar e valorizar a transparência orçamentária é o principal mérito dessa disposição constitucional, marcada por originalidade e pioneirismo.

Com previsão legal no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual representa o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, com o fito de administrar o equilíbrio das receitas e despesas públicas.

Seu processamento cuja previsão se encontra aposta no artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde o projeto de lei orçamentária será encaminhado ao legislativo até quatro meses antes do

encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (meados de dezembro).

Por fim, ao analisar a Lei Complementar 101, mais precisamente em seu artigo 5º, observamos que deverá a LOA demonstrar a sua compatibilidade e adequação ao Anexo de Metas Fiscais analisado na sessão anterior, tendo ainda por acompanhamento, demonstrativo de receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções e subsídios.

2.2.3 A Fiscalização da Gestão Fiscal

Tendo em vista os inúmeros interesses em jogo, os montantes financeiros envolvidos, o grande número e variedade de entidades que deverão elaborar os planos de gestão, a quantidade de pessoas mobilizadas, os fluxos de informações que deverão ser produzidas justificam-se diante dos valores vultuosos que serão utilizados em prol de toda a coletividade.

De acordo com o princípio da Publicidade, que reflete um dos regramentos através do qual deve se fundamentar toda a Administração Pública, temos que os atos da Administração Pública devem ser levados ao conhecimento de toda população.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública tem o dever de transparência tornando todos os seus atos conhecidos, pautando sua conduta num planejamento prévio, conhecido dos parlamentares e também da população que é parte legitimada também para a fiscalização dos gastos públicos.

A finalidade da publicidade dos atos da Administração Pública segundo as definições de Di Pietro são:

Conferir eficácia (ou, segundo alguns autores, exequibilidade) para os atos da administração. Assim, o ato somente torna-se obrigatório para seus destinatários quando for publicado; b) possibilitar o controle do ato pela população (que pode ajuizar uma ação popular ou interpor um requerimento administrativo) ou por outros órgãos públicos (como o Ministério Público, que atua

por meio da ação civil pública ou por meio de recomendações aos órgãos públicos) (2009, p.213).

Ademais, acerca da publicidade esta pode se realizar de maneira interna, quando se dirige apenas aos integrantes do órgão ou da entidade e ainda, de maneira externa, quando se dirige aos cidadãos de uma maneira geral, obedecendo ainda à forma prescrita em lei.

Para o acompanhamento das atividades financeiras do Estado, existe um Relatório de Gestão Fiscal que deve ser emitido por cada um dos Poderes da União, inclusive pelo Ministério Público, que deve observar as variáveis que são indispensáveis à realização das metas fiscais, com estrita observância dos limites fixados para as despesas e dívidas (DEBUS, 2002).

Ainda, é de fundamental importância mencionar que todas as organizações que Recursos dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, são alcançados pelo Relatório de Gestão Fiscal emitido pelos Poderes anteriormente mencionados.

O Relatório em comento deverá conter demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias, bem como operações de crédito, devendo ser acrescido dos demonstrativos referentes ao montante da disponibilidade de caixa no último dia de cada exercício financeiro (31/12), das inscrições em restos a pagar e da despesa com serviço de terceiros, de acordo com o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão é de atribuição do Poder Legislativo, que nesse caso deverá ser auxiliado pelo Tribunal de Contas, e dos sistemas de controle de cada Poder e ainda do Ministério Público.

A Lei nº 4.320/64 estabelece dois sistemas de controle da execução orçamentária: interna e externa. A Constituição Federal de 1988 manteve essa concepção e deu-lhe um sentido ainda mais amplo. Estabelece o caput do art. 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso

Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Deverão os Tribunais de Contas alertar os entes da Federação quanto a constatação do nível de gastos, quando estes estiverem próximos aos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se citar como exemplo de publicidade, a exposição do cumprimento das metas fiscais pelo Chefe do Executivo em audiência pública perante a Comissão de Orçamento da Câmara Legislativa ou do Congresso Nacional (LINS, 2012).

O objetivo da transparência buscada pela LRF é permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Não basta a simples divulgação de dados e informações, é preciso que sejam compreendidos prontamente pela sociedade, devendo ser fornecidos em uma linguagem objetiva, sem maiores dificuldades (NÓBREGA, 2002).

Ainda, de acordo com o que apregoa a Lei de Responsabilidade Fiscal, o relatório deve ser publicado e disponibilizado ao acesso público, em até trinta dias após o encerramento do período a que este corresponder.

Por fim, caso os gestores públicos mantenham-se inertes diante do seu dever de divulgação do relatório no prazo estabelecido, o ente da Federação a que este representar ficará impedido de transacionar, receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito (LINS, 2012).

2.3. A BUSCA PELO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

Uma das características mais marcantes da economia no século XX é o crescente aumento das despesas públicas. No Brasil, o crescimento acelerado das despesas públicas teve início apenas a partir do término da Segunda Guerra Mundial.

As mais diversas correntes doutrinárias no campo da economia têm procurado as causas que determinam o crescimento das despesas públicas e, assim, o próprio aumento da participação do Estado na economia.

Uma das investigações empíricas que tiveram mais notoriedade foi a de Alan Peacock, em James Giacomoni, onde o crescimento do governo é visto como decorrência de uma progressiva demanda da sociedade por serviços públicos, tendo como enunciado o seguinte:

O crescimento dos gastos totais do governo em determinado País de muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo (2005, p.27).

A instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal servirá de contrapeso aos atos atentatórios às contas públicas, servindo como um verdadeiro método de prevenção de riscos.

Ademais, o administrador ou gestor público deverá observar o cumprimento das metas avençadas nos planos de gestão e não gastar mais do que arrecada, visando-se equilibrar as receitas e despesas.

Assim, tem o dever, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, conduzir todo o seu planejamento de forma que os recursos financeiros do órgão que esteja sob sua responsabilidade, de maneira planejada, visando o seu controle, de forma a contribuir para a otimização da economia.

2.3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal como método de Prevenção de Riscos

A partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão fiscal passou a ser regulamentada, através de procedimentos limitadores e inovadores cujo objetivo é nortear a uma gestão responsável, fixando limites para a expansão de despesas continuadas, trazendo mecanismos prévios e aptos a assegurar o cumprimento de metas fiscais, galgando encontrar o equilíbrio entre despesa e receita (BRASIL, 2000b).

Ainda, deverá o Gestor Público possuir aptidão para prever os possíveis riscos e efetuar a correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, para as quais deverá fazer uso de assessorias técnicas especializadas para cada área de atuação.

A prevenção de desvios e o estabelecimento de mecanismos de correção são essenciais ao gestor público no momento do seu atuar representam um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde diante da descoberta de desvios graves das administrações e administradores deverá adotar medidas corretivas (NÓBREGA, 2002, p.25).

De acordo com Bruno (2003a, p.3019) o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é o de “limitar ao máximo o exercício do poder discricionário do gestor de recursos públicos, impondo-lhe condutas previamente determinadas, sem qualquer possibilidade de optar entre mais que um caminho no que tange à elaboração e execução orçamentária”.

Como um verdadeiro instrumento de controle de atuação de gestão da Administração Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, visando dar uma maior transparência na Administração dos recursos públicos, evitando que se gaste mais que o arrecadado, controlando gastos desordenados e mantendo o equilíbrio fiscal.

Nesse sentido, tornou-se essencial o processo orçamentário para a gestão fiscal, buscando suas bases no princípio da transparência em todo o processo desde a preparação, execução e prestação das contas públicas.

Segundo Hélio Mileski, a existência de um sistema de controle de acompanhamento e controle, que possa verificar a regularidade dos procedimentos de gestão fiscal que obedeça a um planejamento elaborado para atender a transparência é essencial.

Através desse sistema é que a Lei de Responsabilidade Fiscal pode prevenir e corrigir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A esse respeito, o artigo 59 do referido diploma aponta alguns aspectos de observância obrigatória para avaliação diante da prestação de contas, quanto às normas orçamentárias, in verbis:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – cumprimento do limite de gastos totais legislativos, quando houver.

Um dos mais importantes pontos a serem observados é do atingimento de metas, posto que a possibilidade de se verificar o resultado se faz essencial, uma vez que permite a visualização de possíveis falhas no planejamento ou até mesmo o desvio de verbas (DUBOIS, 2011, p.145).

Com o segundo ponto delineado no inciso II, busca-se garantir que as gestões futuras arquem o inadimplemento de condições pretéritas, onerando a sua proposta orçamentária. No inciso III, encontra-se delineada as medidas para retorno da despesa com pessoal dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal que devem ser aferidas a cada quadrimestre.

O cumprimento das dívidas em razão dos prazos é observado dentro de probabilidades onde se calcula o tamanho das dívidas dentro de uma expectativa de curto e longo prazo, podendo a Administração reduzi-las.

Quanto à venda de ativos, deve-se ter uma observância as restrições contidas na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal onde a aplicação ou uso dos recursos advindos destas transações devem ser controlados.

Por fim, temos o último ponto, onde a câmara de vereadores do município tem por responsabilidade fiscalizar diretamente o cumprimento dos planos estabelecidos e dos limites fixados em razão da receita a ser arrecadada.

2.3.2 A Responsabilidade do Gestor Público

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu bojo a instituição de mecanismos rigorosos a ser aplicados aos gestores das finanças nas três esferas de governo, de observância obrigatória, sob pena de restar incurso nos crimes de responsabilidade.

Uma das principais mudanças foi sobre a transferência de dificuldades fiscais, para as administrações futuras, conduta proibida, podendo as autoridades governamentais e os agentes públicos vir a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que culminem em danos ao Erário (ALBUQUERQUE, 2008).

Nos dizeres de Matias Pereira (2003, p.184):

A LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. Buscam-se, dessa forma, exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com metas, a serem apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Existem algumas espécies de limitações que tem o cunho de impedir algumas atitudes por parte do gestor que possam inviabilizar o bom funcionamento da máquina estatal, dentre elas podemos citar o impedimento a “herança fiscal” onde fica proibido aos governantes assumirem obrigação de despesa nos últimos oito meses do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente até o final do seu mandato.

Ainda, no tocante as limitações, quando não houver disponibilidade de caixa, ficam proibidas a inscrição na conta de Restos a Pagar referentes a dívidas contraídas no último ano do mandato. No que tange a contratação de pessoal, fica proibido o aumento da despesa com pessoal nos último cento e oitenta dias de seu mandato, de acordo com o artigo 21, parágrafo único.

Quanto às operações de crédito por antecipação de receita, as obrigações assumidas devem ser liquidadas até o final do exercício financeiro em que sua contratação se realizou.

Caso as condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal não sejam respeitadas pelos Gestores e Agentes Públicos, poderão estes responder por crimes contra as Finanças Públicas, por força da Lei 10.028/2000 que foi responsável por introduzir no Código Penal os crimes contra a Ordem Econômica.

2.3.3 Sanções Aplicadas pelo Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme explanado no decorrer deste trabalho, a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada na forma de Lei Complementar nº 101/2000, surgiu com o intuito de fixar limites aos entes federados, incluindo-se dentre elas as entidades da Administração Indireta, no que diz respeito as finanças públicas, prevendo regras na elaboração e execução das leis orçamentárias, fiscalizando a receita e dívida pública, dentre outros.

O diploma em questão foi criado para regulamentar o disposto no artigo 163 da Constituição Federal de 1988 que trata das finanças públicas, ditando regras de cunho geral, direcionado a todos os entes da federação, segundo explanado no artigo 1º, parágrafo 2º que diz que as disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Conforme explanado, o objetivo precípuo do referido diploma é impor o controle dos gastos aos entes da federação, evitando que a prática desenfreada de transações sem observância a esta lei venha a ocorrer, impedindo inclusive excessos de execução orçamentária, principalmente quando se estiver contando com o último ano de seus mandatos, para que não se materializem débitos aos governantes sucessores.

Ademais, o intuito primevo da referida lei é dar uma maior transparência as operações das finanças públicas, limitando os gastos dos seus Gestores. Com base nisso, a Lei de Responsabilidade Fiscal editou em seu texto dispositivo para tratar das Despesas com Pessoal, em especial para tratar da contratação de pessoal, cuja nomenclatura é “Despesas com Pessoal”, impondo limites a esta modalidade de despesa.

De acordo com o art. 169 da Constituição Federal, “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Ademais, como reprimenda pelo descumprimento do anteriormente exposto, a Carta Magna de 1988, prevê ainda no mesmo dispositivo que caso o ente público não adapte as regras estabelecidas na Lei Complementar 101, suportará a sanção de suspensão de todos os repasses de verbas federais ou

estaduais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disciplina o art. 169, §2º da CF/1988.

De acordo com o que apregoa o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o percentual destinado a despesa com pessoal será eliminado nos quadrimestres seguintes, conforme os moldes abaixo trazidos:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I – receber transferências voluntárias; II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Do mesmo modo, o Senado estabeleceu através de resolução um limite para a dívida consolidada dos entes da federação, que se esgotado, culminará em sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme previsto no artigo 31, §1º:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

Ainda, há que se ressaltar que apesar de o ente ficar impedido de contratar com a Administração, tal restrição não pode ultrapassar o âmbito pessoal o Gestor Público que cometeu a infração, não podendo, assim ser aplicada a ao sucessor político do infrator.

Diante das negativas, muitos gestores buscaram amparo no Supremo Tribunal Federal, para conseguir um alento, fundamentando que a negativa feita pela União de não fazer repasses aos estados e municípios eram ilegais,

fazendo uso do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, tese que vem sendo adotada pelo STF.

Ainda, há que se trazer à baila os casos em que os entes da Administração Indireta, tais como as Autarquias, as Fundações e as Empresas Estatais que, possuindo autonomia para gerir-se, não respeitasse os limites previstos em lei, culminando no endividamento público. Nesse caso, não há amparo jurídico que fundamente que o ente ao qual está o Gestor vinculado tenha que suportar sanção.

No caso em questão, o STF também aplica o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, reconhecendo que o estado ou município não pode suportar sanções por atos de outros poderes ou órgãos.

Isso porque o artigo 2º da Constituição Federal de 1988, os Poderes da República são independentes e autônomos, de forma administrativa e financeira. Assim, por haver essa independência não poderá um Poder cobrar que outro venha a cumprir o disposto na LRF, conforme entendimento pacificado pelo STF.

Para informar, colacionamos abaixo um dos julgados referentes ao tema em análise:

“(…) – O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes” (AC 2659 MC-REF/MS, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 12/08/2010, DJe 23/09/2010).

Portanto, a ausência de personalidade jurídica própria dos órgãos e poderes que integram a mesma pessoa jurídica não culminará em consequências jurídicas aqueles que não foram responsáveis pelos atos atentatórios ao que apregoa a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a autonomia administrativa, financeira e orçamentária de cada um deles.

Por fim, tem-se claro intuito do legislador no sentido de mudar o comportamento dos gestores públicos, no sentido de administrar as verbas públicas de maneira responsável e transparente em todas as esferas

governamentais, de maneira a frear gastos excessivos, sem que culminem em despesas desnecessárias que em nada beneficiam a coletividade.

3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada nesse trabalho será de caráter bibliográfico, pois a partir de fontes secundárias busca-se expandir o conhecimento sobre o assunto.

A pesquisa bibliográfica trata-se de uma elaboração a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e, atualmente, material disponibilizado na Internet. Trata-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso, pois envolve um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 1991).

Tendo como objeto de pesquisa a Lei de Responsabilidade Fiscal como Instrumento de Gestão Pública, a coleta se dará através de pesquisas bibliográficas sobre o tema, a respeito da observância dos gestores ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando-os para uma gestão responsável uma vez que estes são responsáveis por gerir as verbas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, muitas foram às inovações no sistema de planejamento e gestão de contas públicas pelos Agentes Públicos, de forma especial por prender os gestores num processo de planejamento que deve ser realizado de maneira transparente, de forma a demonstrar a toda sociedade os resultados obtidos com os investimentos feitos com os recursos públicos.

Pode-se mencionar que o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é a gestão fiscal de maneira responsável, obedecendo aos preceitos contidos na legislação em comento, fundamentando à execução orçamentária através dos instrumentos de transparência e controle de receitas e despesas, devendo estar tudo previsto nos planos de gestão avençados e firmados dentro dos limites legais.

Pode-se dizer que a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os atos são passíveis de fiscalização e sanção caso resulte em operações irresponsáveis que gerem danos ao erário ou descuidos ao patrimônio público.

Quanto ao controle e fiscalização da gestão fiscal, foram analisados todos os instrumentos de transparência e a importância de cada um, com as suas peculiaridades, posto que através deles e dos relatórios que se pode emitir, é que se realiza o controle e fiscalização dos investimentos públicos.

Por fim, conclui-se que os instrumentos estudados são hábeis a fiscalização dos atos praticados pelos gestores públicos, dando oportunidade de avaliação desde o momento em que se planeja a destinação das verbas públicas, até a sua provável execução, prevenindo os riscos e corrigindo os possíveis desvios que culminariam no desequilíbrio das receitas e despesas públicas. Através da Lei de Responsabilidade Fiscal podem-se identificar desvios e ainda punir os gestores diante da má gestão e aplicação das verbas públicas, contribuindo o referido diploma de maneira significativa no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. 2 ed. Brasília: Ed. Gestão Pública, 2008.

CARVALHO, Deusvaldo Carvalho. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08/03/15.

LINS, João. DUBOIS, Richard. **Inovação na Gestão Pública**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2012.

MILESKI, Helio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização**, In:Rev. Interesse Público Especial – Responsabilidade Fiscal, ano 4, Volume Especial, 2002.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. **Políticas de Gestão Pública integrada**. Rio de Janeiro, Ed FGV, 2008.

PEREZ JUNIOR, José Hernandez, **Controladoria de Gestão: teoria e prática**. 2 Edição, São Paulo: Atlas, 2009.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 3 Ed. revista atualizada e ampliada, Curitiba:lbpex, 2011.

VILHENA, Renata. **Choque de Gestão em Minas Gerais**. 1ª Ed. Rio de Janeiro, Ed: FGV, 2009.

VARGAS, Osnivaldo de Oliveira. **A Gestão Pública sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 78f. Monografia - ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil. Disponível em: <http://esab.edu.br/site/biblioteca/academico.cfm>. Acesso em: 27/02/15.