

# A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: PROMOVENDO A MUDANÇA NA CULTURA FISCAL DO PAÍS

*Solange Aparecida da Silva<sup>1</sup>, Jorge Augusto Gonçalves Reis<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Av. Rui Barbosa, 86 – Casa 2 - Centro, CEP 12209-000 – São José dos Campos – SP, [solsas1211@yahoo.com.br](mailto:solsas1211@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Universidade do Vale do Paraíba / Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Av. Shishima Hifumi, 2911 – Urbanova, CEP 12224-000 – São José dos Campos – SP, [jorgereis@gia.cta.br](mailto:jorgereis@gia.cta.br)

**Resumo-** A eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) está determinando a mudança de conduta dos Administradores Públicos para planejar e executar as ações públicas em face de maior transparência nas prestações de contas e de um controle social e público mais efetivo. A gestão fiscal está evoluindo para um cenário de concretização das metas delineadas, com ampla participação da sociedade. Um novo perfil desse profissional está sendo construído voltado para o comprometimento com o resultado e com o foco na missão da administração pública: atender aos interesses dos cidadãos com eficiência, impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade.

**Palavras-chave:** planejamento, transparência, controle e responsabilidade

**Área do Conhecimento:** VI - Ciências Sociais Aplicadas

## Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não tem a mínima aderência à cultura política brasileira existente no momento do início de sua vigência. Não retrata algo existente, mas sim estabelece um horizonte a ser perseguido. O meio ambiente é de irresponsabilidade fiscal. Esta é a cultura existente; a LRF, com seus ditames cercados de sanções, tange as pessoas para uma cultura diferente, para a criação de um meio ambiente de responsabilidade fiscal.

Ao tomar esse instrumento legal como objeto de reflexão, pressupondo que, embora a legislação seja insuficiente para resolver históricos desvios de natureza cultural e política, ela constitui passo importante e necessário, que, associado a outras medidas, pode representar mudança significativa nas práticas públicas, em suas diferentes instâncias. Presume-se que a administração pública quando é orientada por um projeto político sério e conseqüente, os governantes assumem a tarefa de coordenar as iniciativas dirigidas para compatibilizar a aplicação das receitas com as necessidades e demandas prioritárias da sociedade.

Neste contexto este trabalho procura demonstrar que a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal está focada em quatro pilares, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilidade, os quais determinam a adoção de uma nova conduta do Administrador Público pautada na ética da gestão fiscal para com os superiores interesses da população.

Este trabalho foi elaborado mediante pesquisas intensas sobre publicações a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, acompanhamento das ações fiscalizadoras dos Tribunais de Contas Estaduais, através de sites na internet, e levantamento de dados, atualizados periodicamente, de Instituições Governamentais de apoio aos Administradores Municipais do País.

## O nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Ao longo dos anos 80 e parte da década de 90, a economia brasileira conviveu com um processo de inflação elevada. Após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, o Plano Real, ao conseguir rapidamente passar de níveis hiperinflacionários para uma taxa de inflação comparada a dos países desenvolvidos, é reconhecido como a mais bem sucedida experiência brasileira de estabilização.

Com o passar dos anos ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de Governo. A inflação distorcia os resultados das administrações públicas, servindo como um instrumento de ocultação da má gestão dos administradores e do mau uso dos recursos públicos. Esse cenário, portanto, servia como justificativa geral para a ausência de planejamento no processo orçamentário.

Assim, surgiu a necessidade de se desenvolver mecanismos institucionais para disciplinar o equilíbrio fiscal, mais precisamente, a gestão

## Materiais e Métodos

responsável de recursos públicos, colocados à disposição dos governantes pela sociedade.

A Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi aprovada em 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, tendo como objetivo acabar com a "farra" de gastos públicos dos entes federativos, estabelecendo paridade necessária entre receitas e despesas e limites de endividamento. Esse arranjo é a condição sob a qual se sustenta a nova cultura de gestão dos recursos públicos no Brasil, marcada pela responsabilidade e transparência. O desafio do País hoje é de conservar e aperfeiçoar permanentemente esse patrimônio.

### **Enfoques relevantes sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal possui alguns enfoques importantes para seu entendimento que não serão objetos de estudo deste trabalho, mas sua compreensão é relevante para o entendimento do contexto geral. Portanto, faz-se necessário um breve comentário sobre alguns pontos nos parágrafos que seguem.

A Lei fixa limites para a dívida, para os gastos de pessoal, com percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim que o administrador público verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo estabelecido pela Lei. Caso continue a existir excessos, ele sofrerá penalidades. Determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem redução de outras despesas. Isso faz com que o administrador público consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento.

As metas fiscais serão estabelecidas trienalmente. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho.

O Administrador Público não poderá aplicar em custeio as receitas obtidas com a venda de bens e direitos do patrimônio do órgão que administra, excetuando-se a destinação desses recursos, autorizado por lei, para os regimes de previdência social. Toda desapropriação de imóvel urbano deverá ser acompanhada de prévia e justa indenização em dinheiro ou prévio depósito judicial, além de estimativa de seu impacto financeiro e comprovação da existência de dotação orçamentária e da compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos últimos oito meses de

mandato o administrador público não poderá contrair despesas que não possa pagar no ano. Para ser contraída uma despesa com parcela a ser paga no ano seguinte, deverá ser provisionada disponibilidade de caixa suficiente.

Em ano de eleições fica impedido o administrador de contratar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), e proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal.

### **Resultados**

A LRF apóia-se sobre quatro pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

A rigor, esses pontos são recorrentes na doutrina sobre requisitos da boa administração pública. Na atualidade, parecem tomar revigorado impulso, dado o alto grau de endividamento dos entes da federação e também devido à democratização e desejo de maior participação e controle da sociedade, extenuada por suportar elevada carga tributária, sem a correspondente contrapartida em termos de prestação de serviços, como saúde, segurança, educação, saneamento, transporte público, e similares.

*Planejamento:* Planejar é algo que se faz antes das ações efetivas, dando suporte ao processo de tomada de decisões, com o objetivo de produzir bons resultados futuros, evitando ações inadequadas e a redução de situações indesejadas.

A idéia de planejamento na Administração Pública não é nova, mas vem carregada de uma nova dimensão na LRF. O objetivo é fazer com que a administração se desenvolva através de políticas e ações previamente formuladas para atender às necessidades coletivas e públicas, visando assim, o cumprimento da missão do Estado de executar metas físicas concretas, conjugadas com aquelas de caráter financeiro.

O processo de planejamento foi aprimorado pela inclusão da participação popular através de audiências públicas, pela criação de novas informações, relatórios, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para geração de despesas, inclusive pessoal e seguridade, para assunção de dívidas, para realização de operações de crédito e para a concessão de garantias.

A preocupação com o planejamento está propalada por toda a lei. Sem um planejamento econômico e financeiro bem estruturado, nenhum administrador público conseguirá atender e cumprir com os objetivos da lei.

O processo de planejamento encontra-se enunciado abaixo através de três instrumentos distintos que se compatibilizam no tempo

adequado, integrando estratégia, tática e execução, garantindo a estrutura e os recursos necessários para a realização de ações consideradas relevantes e de interesse público.

Tabela 1– Síntese da integração dos processos de planejamento

Processo	Prazo	Característica
PPA (estratégico)	Longo	Estabelecer diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos
LDO (tático)	Médio	Orientar, consoante com o PPA, a elaboração dos orçamentos anuais
LOA (operacional)	Curto	Compatibilizar objetivos estabelecidos na LDO, colocando em prática o que foi definido

O *Plano Plurianual* (PPA) é o instrumento para planejar as ações do governo de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores públicos. Hoje, pode-se entender o Plano Plurianual como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente. Este plano é elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes, contendo um anexo com metas plurianuais da política fiscal, considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque da dívida.

A *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) é elaborada no primeiro semestre de cada ano com o objetivo de estabelecer as regras gerais para o orçamento do ano seguinte, as metas e prioridades da administração pública. Deverá acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias um Anexo de Metas Fiscais, contendo as metas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

As previsões de receita e o estabelecimento das metas devem ser feitos com rigor e apresentadas a metodologia utilizada e memória de cálculo. A cada dois meses, deverá ser verificado se a receita permitirá o cumprimento das metas. Se não permitir os órgãos deverão cortar despesas por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, até que o equilíbrio seja restabelecido. Conterá ainda um Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos e riscos que possam afetar as finanças públicas e informando o

que se pretende fazer se esses riscos se concretizarem.

A *Lei Orçamentária Anual* (LOA) é elaborada no segundo semestre de cada ano, fixando despesas e estimando receitas para o controle e a elaboração dos orçamentos e balanços, sempre de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Deverá conter uma reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por meio desses instrumentos, a gestão fiscal responsável será concretizada e assegurará o atendimento dos interesses da sociedade.

*Transparência:* Deve ser a característica básica das informações orçamentárias e contábeis, que têm como alvo o cidadão e todas aquelas pessoas que transacionam com a União, os Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivos órgãos da administração indireta e fundacional. A transparência foi aprimorada pela LRF, utilizando a obrigatoriedade da divulgação, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas: Anexos de Metas e Riscos Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

*Transparência:* A transparência também está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de planejamento e na avaliação do cumprimento das metas fiscais. Os instrumentos postos à disposição das Câmaras Municipais, do Tribunal de Contas e, especialmente, dos eleitores e dos contribuintes possibilita o conhecimento do que ocorre com as contas do município e a responsabilização dos agentes públicos. Além disso, os cidadãos terão à sua disposição, para apreciação, durante todo o exercício, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Essa constitui inovação de caráter democrático, pois que a consulta popular deixa de ser mera recomendação, para tornar-se determinação legal: o que era indicado como salutar passa a ser incorporado pelo direito, tornando-se obrigação legal do governante.

Porém, sabemos que regulamentação e garantias legais não são suficientes para atingir a transparência; além delas, deve haver governantes com perfil democrático, imbuídos de princípios éticos e filosofia participativa, para disponibilizar os dados e, com criatividade, suprir oportunamente os interesses da população pelas informações, que serão dadas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades.

*Controle:* Como sabemos o controle, em geral, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Ao que parece a LRF privilegia o acompanhamento

da gestão fiscal, possibilitando assim, correções de rumo do administrador público.

O controle, função que deve estar presente em todas as atividades da organização, buscando fazer com que a missão do Estado seja cumprida mediante a concretização das políticas públicas e ações respectivas, tendo em vista a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade, conceitos de caráter gerencial, na utilização dos recursos que lhe foram destinados. O controle foi aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas, das Câmaras Municipais e principalmente da população. A Lei também preconiza o aperfeiçoamento do controle interno nas instituições do governo.

A ação fiscalizadora exercida pela população é chamada de “*Controle Social*” e é uma das mais eficazes dentre as formas de controle da administração pública. Para que ele realmente se torne eficaz é necessário o engajamento popular, pois sem isso ficará prejudicado esse forte instrumento garantido pela LRF. Depende da sociedade a boa aplicação dessa lei. Concomitantemente, sob a inspiração da nova preocupação com a administração e finanças públicas, o Ministério Público e a Justiça se encarregam de pressionar e punir os maus gestores do dinheiro do contribuinte.

Deve-se ressaltar com muita importância o artigo 67 da LRF que cria um mecanismo de controle na forma de um Conselho de gestão fiscal, cuja competência é harmonizar e coordenar os entes da Federação, disseminar boas práticas fiscais, adotar normas de consolidação das contas públicas e divulgar estudos e análises.

**Responsabilização:** Deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão penas previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal); na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 e pela Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), que aplica penalidades administrativas e penais. As sanções pessoais previstas pela Lei de Crimes recairão diretamente sobre os agentes públicos, importando em cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre seis meses a quatro anos.

Será considerado crime de responsabilidade contra a lei orçamentária se o administrador público deixar de propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou elaborá-la sem atender aos requisitos legais e deixar de expedir ato

determinando o corte automático de despesa nos casos e nas condições estabelecidas em lei.

Na medida em que os administradores de recursos públicos passem a respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade.

## Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um marco na administração pública. Por meio dela, os governantes foram obrigados a obedecer a normas e a limites para administrar os recursos públicos, sendo forçados a prestar contas sobre quanto arrecadam e como gastam.

A LRF não pode ser tomada como a solução de todos os problemas nacionais, mas, se levada a sério, ela pode desencadear, sim, uma verdadeira revolução na mentalidade brasileira, erradicando dos ambientes públicos a cínica cultura marcada pela irresponsabilidade, corrupção e falta de ética.

A própria população é convidada a mudar, participando diretamente da administração, vigiando, cobrando, acompanhando os resultados das ações. Não se pode negar, todavia, que há um clima novo em andamento na administração pública brasileira, semelhante à tendência de busca da qualidade no setor privado. Ainda que sob a pressão dos tribunais de contas, as unidades da federação estão aos poucos se enquadrando.

Em síntese, após cinco anos, a LRF ainda está sendo implementada. O prognóstico acerca da LRF é um desejo, a de que a lei seja parte de nossa cultura, a ponto de não percebermos a sua existência, pois integrada à rotina da Administração Pública.

## Referências

[1] MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 03 jun.2002.

[2] ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026>>. Acesso em: 31 mar. 2005.

[3] NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, mar. 2004.