

FACULDADE
unyleya

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSÉ JORGE DE LIMA NETO

**A EFETIVIDADE DA CRIAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 101, A
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Brasília – Distrito Federal
2017

A EFETIVIDADE DA CRIAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 101, A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia elaborada como requisito parcial do componente curricular: Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade Unyleya, sob a orientação da Prof^a Ms. Danielle Lucy Barbosa Serra.

Brasília – Distrito Federal
2017

Dedico este estudo à Deus que me deu força para atingir esse objetivo e à minha esposa, filho e filha que foram e são minha motivação para finalizar esse projeto e seguir acreditando nas futuras realizações.

“Caminho em busca do Sucesso, e das mais diversas oportunidades que a vida há de mim proporcionar, vou caminhando sem parar e ao longo do meu percurso quero me alimentar de conhecimentos e valores dos quais sei que sou capaz de conseguir”

(Igor Rodrigues)

RESUMO

A gestão dos recursos públicos é a prática mais importante da Administração Pública brasileira. Esses recursos, em sua maior parte, proveniente dos tributos, são aguardados pelos contribuintes em forma de algum benefício para sociedade. No entanto, além de administrar mal esses recursos, os governantes gastavam mais do que era arrecadado e, conseqüentemente, o Estado contraía dívidas sem fim. As maiores causas desses descontroles fiscais eram a despesa com pessoal, onde servidores públicos recebiam aumentos salariais irresponsáveis e progressões funcionais sem explicação, e o endividamento público onde, além da falta de planejamento, o Estado não possuía recurso para arcar com suas obrigações, sendo assim, recorrendo a empréstimos sem nenhuma espécie de controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio dar um basta nisso. A Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, conhecida como LRF, foi concebida sobre uma necessidade urgente que havia naquela época, o equilíbrio das contas públicas. A LRF surgiu como instrumento de planejamento, transparência, controle e responsabilização, sendo esses não só seus princípios mas um marco para as finanças públicas. Dessa forma, este trabalho pretende demonstrar o surgimento dessa Lei, a situação econômica em que vivia o Brasil, os exemplos a serem seguidos, a mudança de paradigma pretendida e quais as principais mudanças trazidas na forma de administrar os recursos públicos. Por fim, o leitor será capaz de compreender a parcela de contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal por termos uma economia estável e com uma altíssima capacidade de crescimento.

ABSTRACT

A management of public resources is a more important practice of the Brazilian Public Administration. These resources, for the most part from taxes, are awaited by taxpayers in the form of some benefit to society. However, besides administering evil resources, the rulers spent more than was collected and, consequently, the State contracted. The State has no recourse to bear its information, thus, what is what is more, excluding a type of illness. The Fiscal Responsibility Law will suffice. Complementary Law No. 101, of May 4, 2000, known as the LRF, conceived of an urgent need at that time, the balance of public accounts. The LRF emerged as an instrument of planning, transparency, control and accountability, these being not only its principles as a milestone for public finances. Thus, this paper intends to demonstrate the emergence of this Law, an economic situation in which Brazil lives, the examples to be followed, a desired paradigm shift and which are decisive changes in the way of managing public resources. Finally, the reader will be able to find a contribution part of the Fiscal Responsibility Law for having a stable economy with a very high capacity for growth.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1. HISTÓRICO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	9
2.1.1. Origens	9
2.1.2. Princípios	10
2.1.3. Objetivos	11
2.1.4. Abrangência.....	13
2.2. EFETIVIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	14
2.2.1. Efeitos no Planejamento e no Orçamento.....	14
2.2.2. Receitas e Despesas Públicas.....	16
2.2.3. Despesas com Pessoal.....	17
2.2.4. Endividamento Público.....	19
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
BIBLIOGRAFIA	24

INTRODUÇÃO

A economia brasileira retrocedeu oito anos. Apesar de uma boa parte desse retrocesso econômico ser devido a corrupção existente no sistema, a maior causa dessa situação é a má gestão de recursos públicos, ou seja, a falta de responsabilidade fiscal.

Entende-se por responsabilidade fiscal o respeito por parte da administração governamental ao equilíbrio nas contas públicas, definindo seus gastos não de acordo com objetivos meramente políticos, mas sim respeitando as disponibilidades orçamentárias provenientes da arrecadação de impostos e outras fontes de receita do governo, ou seja, a responsabilidade fiscal é uma demonstração de respeito para com o povo que trabalha e paga seus impostos honestamente, não sendo exagero dizer que tal responsabilidade fiscal é um princípio republicano.

Diante disso, seria possível enumerar inúmeros problemas que afetam diretamente a sociedade como um todo devido à má gestão de recursos públicos.

Portanto, fica evidente a importância da responsabilidade fiscal dos gestores públicos. Os impactos negativos dessa irresponsabilidade, não afetam somente a oferta dos serviços públicos, afetam toda a economia do país: alto índice de desemprego, pessoas retornando à situação de miséria; e o pior é que toda essa situação gera cada vez mais pessoas dependentes do Estado e que acabam ficando sem assistência.

Este trabalho pretende analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal, suas formas de controle, seus limites impostos e os benefícios trazidos para mundo fático da com a aprovação dessa Lei para demonstrar sua importância à sociedade.

Ao final deste projeto, será possível conhecer as origens Lei de Responsabilidade Fiscal, compreender seus aspectos práticos e a sua efetividade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 HISTÓRICO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1.1 Origens

Do início dos anos 1980 até meados dos anos 1990, a excessiva instabilidade da atividade econômica, principalmente devido ao descontrole inflacionário e às oscilações das taxas de juros, marcou a história econômica brasileira. Planos econômicos não surtiam os efeitos pretendidos e as finanças públicas se apresentavam sempre desequilibradas.

Além disso, a conjuntura nacional com a transição dos governos militares para os civis e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxeram incentivos e mecanismos para que a população passasse a reivindicar seus direitos, os quais ensejaram mais despesas por parte do Estado.

Para dar resposta em caso de aumento de necessidades de gastos, o Estado adota mecanismos que comprometem receitas futuras ao realizar despesas em montantes superiores à sua arrecadação imediata. De acordo com Albuquerque¹, são exemplos:

- endividamento junto ao setor financeiro, por intermédio de operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) ou de contratação de empréstimos;
- emissão de títulos públicos;
- contratação de despesas acima dos limites autorizados na lei orçamentária, gerando atrasados junto a fornecedores;
- inscrição de despesas em restos a pagar;
- concessão de benefícios de natureza continuada sem respaldo em aumento permanente de receitas, comprometendo os orçamentos futuros;
- concessão de subsídios e garantias por adoção de mecanismos de pouca transparência, como a contratação de empréstimos com taxas de juros inferiores às de mercado, de forma que os custos efetivos dos benefícios somente eram reconhecidos no futuro, quando então comprometia as receitas e as finanças do Estado.

Acrescenta-se ainda o mecanismo de utilização da inflação para obter ganho ao postergar pagamentos, já que as dívidas do Estado não eram remuneradas adequadamente ou, em algumas vezes, sequer eram acrescidas de juros ou correção monetária. Imagine, como exemplo, o ganho do Governo caso houvesse um atraso de uma semana no pagamento de fornecedores, dentro de um mês em que a inflação atingisse o patamar de 60%. No entanto, com o Plano Real,

¹ ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo. Gestão de Finanças Públicas. 2. Ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

que culminou com o controle da inflação em meados da década de 90, não foi mais possível adiar o pagamento para se beneficiar da perda do poder aquisitivo da moeda. Tal fato elevou ainda mais o endividamento dos entes.

A fim de que se evitassem tais mecanismos ou pelo menos se impusessem controles e limites ao seu uso, diversas iniciativas foram criadas, por exemplo, aquelas direcionadas ao equacionamento da dívida de estados e municípios. Ainda, para que as finanças públicas seguissem regras claras e estruturadas que fossem capazes de evitar novos desequilíbrios e induzissem melhores práticas de gestão em todos os entes, foi editada, dentre outras medidas, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A responsabilidade fiscal visa evitar que os entes da Federação gastem mais do que aquilo que arrecadam; ou, se necessário, que tais entes recorram ao endividamento apenas caso sigam regras rígidas e transparentes. De acordo com Nascimento e Debus², no que diz respeito a experiências de outros países, a LRF incorpora alguns princípios e normas, tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. São eles:

- o Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- a Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994;
- a Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e,
- os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de “accountability”.

2.1.2 Princípios

A LRF tem como base alguns princípios, os quais nortearam sua concepção e são essenciais para sua aplicação até os dias de hoje. Esses pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos, são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

O **planejamento** consiste, basicamente, em determinar os objetivos a alcançar e as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para a sua execução. A LRF trata de planejamento quando, por exemplo, traz condições para a geração de despesa e para o endividamento,

² NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

estabelece metas fiscais e acrescenta mais regras para os instrumentos de planejamento e orçamento.

A **transparência** exige que todos os atos de entidades públicas sejam praticados com publicidade e com ampla prestação de contas em diversos meios. A LRF determina ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos de planejamento e orçamento, da prestação de contas e de diversos relatórios e anexos. Como exemplo de determinação da LRF, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O **controle** permite gerenciar o risco por meio de ações fiscalizadoras e de imposição de prazos na gestão de políticas e de procedimentos, que podem ser de natureza legal, técnica ou de gestão. A LRF impõe controle de limites e prazos, bem como de sanções em caso de descumprimento.

A **responsabilização** é a obrigação de prestar contas e responder por suas ações. Como exemplo, a LRF impõe aos entes a suspensão de recebimento de transferências voluntárias e de realização de operações de crédito em caso de descumprimento de suas normas.

2.1.3 Objetivos

O art. 1º da LRF traz seus objetivos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe 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,2000, p. 1)

Assim, são objetivos da LRF:

Estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal: é o principal objetivo da LRF, do qual decorrem os demais;

Ação planejada: a LRF, como uma lei complementar que segue os ditames constitucionais, adota os mesmos instrumentos de planejamento e orçamento da CF/1988: PPA, LDO e LOA, acompanhados de decretos e relatórios

que visam subsidiar as decisões. A ação deve ser planejada na forma de leis a fim de que seja submetida à apreciação legislativa, para a discussão, votação e aprovação. O planejamento é essencial para a garantia da utilização dos meios adequados, cumprimento de prazos e alcance de resultados;

Ação transparente: a LRF enfatiza a transparência em vários dispositivos. A transparência exige que todos os atos de entidades públicas sejam praticados com publicidade e com ampla prestação de contas em diversos meios. A LRF determina ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos de planejamento e orçamento, da prestação de contas, de diversos relatórios e anexos e acerca da execução orçamentária e financeira de todos os entes. Por exemplo, assegura o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas; a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e a disponibilização das contas do Chefe do Poder Executivo durante todo o ano;

Prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas: a LRF estabelece mecanismos para que exista precaução em condições de incerteza, atribuindo maior confiabilidade ao planejamento e prevenindo os desequilíbrios. Destacam-se a inclusão da reserva de contingência na LOA e a previsão de um anexo de riscos fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas;

Correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas: a partir de um bom planejamento, têm-se parâmetros que permitam comparações e a identificação de desvios. A LRF traz vários dispositivos visando conter desvios que desequilibram as contas públicas, como os limites de despesas com pessoal e o que ocorrerá caso o Poder ou órgão se aproxime ou extrapole tais limites;

Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e à obediência a limites e condições no que tange à 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: são todos tópicos destacados na LRF, visando também ao equilíbrio das contas públicas.

Já de acordo com Machado³, os objetivos da LRF são impactar o modelo de gestão do setor público na direção de: fortalecer o controle centralizado das dotações orçamentárias, na medida em que exigem o estabelecimento de limites totais de gasto e definem limites específicos para algumas despesas; estreitar os vínculos entre PPA, LDO e LOA, criando mecanismos para que a fase da execução não se desvie do planejamento inicial; fortalecer os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental.

2.1.4 Abrangência

As disposições da LRF obrigam a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nas referências à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; bem como as respectivas Administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Ainda, a estados entende-se considerado o Distrito Federal; e a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

É importante nesse conceito esclarecermos o que seria uma empresa estatal dependente e a diferença entre Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Primeiro, temos que saber que uma empresa controlada é uma sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertence, direta ou indiretamente, a ente da Federação.

Consoante a LRF, empresa estatal dependente é uma empresa controlada, mas que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

A empresa estatal não dependente (ou independente) não faz parte do campo de aplicação da LRF.

³ MACHADO, N. Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005.

De acordo com Mendes⁴:

Há apenas dois Tribunais de Contas do Município, pois há vedação constitucional para a instituição de Cortes de Contas municipais, ressalvados os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e o do Rio de Janeiro, criados antes da CF/1988. Tais Tribunais têm competência sobre as contas exclusivamente do município onde foi criado e não dos outros municípios do Estado. Porém, não há impedimento para que o Estado institua Tribunais de Contas dos Municípios com competência exclusivamente sobre as contas dos municípios integrantes de seu território. Mas há apenas quatro Tribunais de Contas dos Municípios (Bahia, Ceará, Pará e Goiás). Os municípios dos outros estados que não possuem Tribunais de Contas dos Municípios estão sob a jurisdição dos Tribunais de Contas Estaduais. Ressalto que, independente do Tribunal de Contas a que nos referimos, compete aos Tribunais de Contas apreciar (e não julgar) as contas prestadas pelo respectivo chefe do Poder Executivo.

2.2 EFETIVIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.2.1 Efeitos no Planejamento e no Orçamento

A falta de planejamento da ação governamental era uma das principais características do orçamento público. Constituía num mero instrumento. Demonstrava-se uma despreocupação do gestor público com o atendimento das necessidades da população, pois considerava apenas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.

Com o passar do tempo, o conceito, as funções e a técnica de elaboração do orçamento público foram alterados. Acabaram por evoluir para que pudessem se aprimorar e racionalizar sua utilização, tornando-se um instrumento da moderna Administração Pública, com uma concepção de orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar para atingir objetivos e metas programadas.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal não veio somente para controlar o orçamento público, mas também para fazer parte do planejamento orçamentário. Segundo o Senador Álvaro Dias, em conferência na Fundação Getúlio Vargas, a Lei de Responsabilidade Fiscal "...representa a mudança na cultura da administração pública, que estabeleceu planejamento, transparência, controle e responsabilização, antes inexistentes.". Essa afirmação do Senador ratifica a ideia de que a LRF também veio para ser, também, um instrumento qualitativo para orçamento público.

⁴ MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária: Teoria e Questões**. São Paulo: Método, 2016.

Existem três leis ordinárias que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No âmbito de cada ente, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

No que condiz ao PPA, alguns dispositivos foram vetados. No entanto, apesar do vetos, o PPA aparece em alguns dispositivos da LRF, como, por exemplo: “A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição”. Tal dispositivo faz com que os gestores públicos planejem os gastos com bastante antecedência, obrigando-os a incluir em cada orçamento anual a parcela de gastos que transporão aquele exercício financeiro.

A LDO foi um instrumento que surgiu por meio da Constituição Federal de 1988, almejando ser o elo entre o planejamento estratégico (Plano Plurianual) e o planejamento operacional (Lei Orçamentária Anual). Sua relevância reside no fato de ter conseguido diminuir a distância entre o plano estratégico e as LOAs, as quais dificilmente conseguiam incorporar as diretrizes dos planejamentos estratégicos existentes antes da CF/1988. Além dos dispositivos referentes à LDO previstos na CF/1988, veremos que a Lei de Responsabilidade Fiscal, aumentou o rol de funções da LDO, visando manter o equilíbrio entre receitas e despesas:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) vetado
- d) vetado
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Já a Lei Orçamentária Anual é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano. A LOA é o orçamento por excelência ou o orçamento propriamente dito. A LRF também traz dispositivos sobre a LOA. Segundo o art. 5º da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do anexo de metas fiscais da LDO;

II – será acompanhado do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (BRASIL, 2000, p. 2 e 3)

O destaque a ser dado é para a **reserva de contingência** que tem por finalidade atender, além da abertura de créditos adicionais, perdas que são episódicas, contingentes ou eventuais. Deve ser prevista em lei sua constituição, com vistas a enfrentar prováveis perdas decorrentes de situações emergenciais.

2.2.2 Receitas e Despesas Públicas

Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas. Essas despesas públicas, segundo Aliomar Baleeiro (1955; revisado em 2015) é a “aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo”.

Sendo a receita pública, em sua maior parte, proveniente dos tributos e a despesa pública, em sua maior parte, convertida em serviços ou produtos para a população, a LRF não poderia deixar de dispor diretamente sobre esses dois institutos.

Quanto a receita, a LRF impôs uma previsão mais técnica. Antes, o governo superestimava propositadamente as receitas que entrariam nos cofres públicos e conseqüentemente as despesas eram, também, superestimadas e acabavam por aumentar o endividamento público. Segundo a LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000, p. 4)

Assim, são parâmetros para a previsão de receitas os efeitos das alterações na legislação, como a alteração de alíquotas, as desonerações fiscais e a concessão de créditos tributários. Deve ser considerada, ainda, a variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

Em relação as despesas, existem algumas que são consideradas com maior potencial para causar danos ao equilíbrio das contas públicas. Para essas, a LRF estabeleceu regras mais rígidas para que se realizem ou sejam aumentadas, especialmente aquelas que se prolongarem por mais de dois exercícios, como as despesas obrigatórias de caráter continuado. Considera-se despesa obrigatória de caráter continuado: a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Por exemplo, o aumento da remuneração de servidores públicos.

2.2.3 Despesas com Pessoal

Como dito anteriormente, as despesas com pessoal é uma das mais impactantes nas contas públicas. Dessa forma, a LRF dispõe de regras para com essa modalidade de despesa. Para os efeitos da LRF, entende-se como despesa total com pessoal: somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Ao observar o rol citado, depreende-se a sua capacidade de comprometimento dos recursos públicos.

Uma novidade da LRF, em relação às leis anteriores de limites para despesas com pessoal, é que os poderes e as três esferas de governo estão envolvidos nos limites. A limitação visa permitir ao gestor público que atenda as demandas da população como, por exemplo, saúde e educação, e não comprometa quase toda sua receita com pagamento de despesas com pessoal. Nas palavras de Gilberto Kassab, atual ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, “o estabelecimento de limites para os gastos com pessoal e para a criação de

despesas de caráter continuado é exemplo claro de regras que propiciaram um salto na forma de se administrar com qualidade e responsabilidade”.

Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: União de 50%, Estados de 60% e Municípios de 60%. Tais percentuais estão dispostos no artigo 19 da LRF.

As disposições da LRF obrigam a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nas referências a estados entende-se considerado o Distrito Federal. Logo, o Distrito Federal deve observar o limite estabelecido na LRF para a esfera estadual.

Conforme o art. 21 da LRF, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- As exigências de acompanhamento, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16): estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.
- As exigências para a criação das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17). São elas: atos que criarem as despesas ou as aumentarem deverão ser instruídos com estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO; compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
- O disposto no inciso XIII do art. 37 da CF/1988: a vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.
- As exigências do § 1º do art. 169 da CF/1988.
- O limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. (BRASIL, 2000, p. 8 e 9)

Além dessas regras, a LRF também dispõe sobre as consequências para os entes que se aproximem ou até ultrapassem os limites para a despesa com pessoal. Esses limites são chamados de limites de alerta, prudencial e ultrapassado.

O órgão competente para verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão e alertá-los quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite (limite de alerta).

Caso a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite (limite prudencial), são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou

de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

- Criação de cargo, emprego ou função.
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.
- Contratação de hora extra, salvo no caso das situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias e no caso de convocação extraordinária do Congresso Nacional (a Emenda Constitucional 50/2006 vedou o pagamento de parcela indenizatória em razão de convocação do Congresso Nacional).

O limite de alerta ocorre quando os Tribunais de Contas constatam que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite, não havendo nenhuma sanção ou vedação, apenas um alerta. Já o limite prudencial ocorre quando a despesa total com pessoal excede a 95% do limite, incorrendo em diversas vedações para o Poder ou órgão que ultrapassar tal percentual.

O último caso que pode ocorrer é ultrapassar o limite definido. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão, ultrapassar os limites, sem prejuízo das medidas previstas no limite prudencial (citadas acima), 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 CF/1988.

Continuando, para o cumprimento dos limites estabelecidos com base no que estudamos na LRF, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios adotarão as seguintes providências (são os §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/1988):

- Redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.
- Exoneração dos servidores não estáveis.
- Exoneração de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação desse dispositivo). O servidor que perder o cargo fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- Receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social.
- Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente.
- Contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

2.2.4 Endividamento Público

A dívida pública é a decorrência natural dos empréstimos. São consideradas fundamentais para o equilíbrio entre receitas e despesas, em virtude de seu potencial para causar danos às contas públicas. O assunto é tão importante que a CF/1988 dispõe que a União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto, entre outros motivos, para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos

consecutivos, salvo motivo de força maior; ou deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Nas palavras do ex-ministro da Fazenda Guido Mantega, “A trajetória da dívida pública, sólida e em queda, também seria uma mostra de que estamos no caminho certo.”, demonstra a efetividade da LRF em controlar o endividamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras mais rígidas para o endividamento público, até mesmo redefinindo conceitos da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986.

O endividamento público é composto por dois tipos de dívidas: a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária. A dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses. Também será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil e as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Já a dívida pública mobiliária é aquela representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, dos estados e dos municípios.

No entanto, a forma de endividamento mais conhecidas e que mais impactam as contas públicas são as operações de crédito, os mais conhecidos “empréstimo” da Administração Pública. Considera-se operação de crédito o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equiparam-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos artigos 15 e 16 da LRF, relacionados à geração de despesa.

Dentre as regras de responsabilidade fiscal para o endividamento público, a LRF impôs limites ao endividamento para os entes públicos. Esses limites para a dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados

igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos. Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

Além dos limites definidos, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu regras para a recondução da dívida caso ultrapasse os limites. 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% no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido se submeterá às seguintes sanções: estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária e obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do estado. Ressalta-se que, para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da LRF, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste projeto era demonstrar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal e seu impacto na Administração Pública e na sociedade. A LRF foi um marco na administração financeira pública brasileira. Antes, tínhamos histórico de desmandos com os recursos públicos e hoje esse fato caiu drasticamente.

É sabido que os administradores públicos sempre foram displicentes quando se trata de usar o dinheiro público. Para reduzir esses atos, era necessário uma lei que estabelecesse regras de gestão fiscal. Apesar das necessidades, e da vontade dos governantes dar benesses, serem infinitas, os recursos são finitos.

Verifica-se, portanto, que a LRF surgiu pela grande necessidade de gestores públicos comprometidos, honestos e eficientes em planejar e executar um orçamento pautado pela obediência, objetividade e imparcialidade. O Brasil tinha exemplos de vários países que tinham “suas” Leis de Responsabilidade Fiscal e que rumaram à uma Administração Pública de qualidade para o seu povo.

Foi possível analisar, também, a grande influência exercida pela Lei na tomada de decisão dos gestores, pois através do princípio da responsabilização, o administrador é obrigado a seguir uma linha de trabalho de acordo com a capacidade financeira daquilo que é administrado. Diante disso, não é mais permitidos os excessos que possam vir a prejudicar o andamento dos serviços disponibilizados à sociedade.

Dessa forma, fica evidente a importância das novas regras estabelecidas pela LRF como uma importante ferramenta gerencial para que seja possível almejar um equilíbrio nas contas públicas e que o administrador trabalhe com mais responsabilidade e transparência, planejando os atos e evitando os desconroles que antes eram comum.

A LRF promove limites que são impostos para que os administradores reflitam antes de executarem atos irresponsáveis que resultem no aumento da dívida pública do país, sendo esses limites fortalecidos pelas sanções que são aplicadas aos gestores que descumprirem as suas disposições.

Portanto, é notório que após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o quadro político, social e econômico mudou drasticamente. Os gestores passaram a cumprir as regras estabelecidas, a responsabilidade fiscal passou a ser obrigação e o impacto na sociedade é sem precedentes. A economia cresceu, o Índice de Desenvolvimento Humano cresceu, a empregabilidade aumentou, os serviços públicos melhoraram, com isso, apesar de ainda ser possível avançar bastante na gestão das finanças públicas, não houve pontapé inicial melhor do que a Lei de Responsabilidade Fiscal.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18/10/17

BRASIL. Lei Complementar 101 de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 19/10/17.

LINHARES - ES. Curso de Gestão Pública: **Receitas e Despesas Públicas**. Disponível em: <http://www.linhares.es.gov.br/pgp/Downloads/Modulo_IV_Receitas_Despesas_Publicas.pdf>. Acesso em 19/10/17.

Fundação Getúlio Vargas. Cadernos FGV Projetos - **Lei de Responsabilidade Fiscal: Histórico e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

MACHADO, Nelson. **Sistema de Informação de Custo**: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária**: Teoria e Questões. São Paulo: Método, 2016.

RIBAS, Paulo Henrique; GELBECKE, Daniel Barreto e OLIVEIRA, Ester dos Santos. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Paraná, 2012.