www.conteudojuridico.com.br

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES
ESPECIALIZAÇÃO EM ADVOCACIA TRIBUTÁRIA

Tayane Panisset Perrotta

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEU IMPACTO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA GESTÃO PÚBLICA.

Rio de Janeiro,
2017.1

www.conteudojuridico.com.br

Tayane Panisset Perrotta

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEU IMPACTO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação apresentado a Universidade Cândido Mendes como requisito parcial para obtenção do título de Pós-graduação em Advocacia Tributária.

Orientador: Ms. Pedro Menezes Trindade Barretto

Rio de Janeiro,

2017.1

www.conteudojuridico.com.br

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEU IMPACTO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A GESTÃO PÚBLICA

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a contribuição trazida pela Lei de Responsabilidade fiscal no âmbito da gestão pública. Através da implantação desta Lei Complementar no ordenamento jurídico brasileiro se possibilitou a melhor fiscalização e responsabilização dos gestores públicos. Em razão dos seus princípios de transparência, planejamento, equilíbrio financeiro e controle buscam-se a melhor prestação de serviços públicos e o equilíbrio financeiro e econômico dos entes federativos. Tal lei tem sua competência abrangendo as três esferas de poder, Legislativo, Judiciário e Executivo. A metodologia aplicada foi guiada em pesquisa bibliográfica e artigos científicos. O estudo é pautado na aplicação dos princípios constitucionais e administrativos e financeiros que nortearam a lei e os mecanismos de controle e ajuste de condutas e orçamento público. Ao final concluiu-se que a inserção da lei no ordenamento jurídico foi um divisor de águas no combate a corrupção, que com suas inovações a lei trouxe mais responsabilidade e eficiência para prestação de serviços e contas públicas.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão Pública. Transparência. Planejamento Fiscal. Responsabilidade do Gestor Público.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5

1 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 7

1.1 Alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal 8

1.1.1 Legalidade 8

1.1.2 Moralidade 9

1.1.3 Publicidade 9

1.1.4 Eficiência 10

1.1.5 Responsabilidade 10

1.1.6 Planejamento 10

1.1.7 Transparência 11

1.1.8 Equilíbrio ou Controle 12

1.1.9 Unidade de caixa/ tesouraria 12

1.1.10 Universalidade 12

1.1.11 Anualidade 13

1.1.12 Especificação 13

1.1.13 Clareza 13

1.2 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal 13

1.3 Gestão Fiscal Responsável 14

2 INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA GESTÃO FISCAL, PPA, LDO, LOA, RREO, RGF. 16

2.1 Plano Plurianual 16

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentária 16

2.3 Lei Orçamentária Anual 17

2.4 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) 17

2.5 Relatório de Gestão Fiscal 17

3 LIMITES PARA AS CONTAS PÚBLICAS 19

3.1 Despesas com Pessoal 19

3.2 Restrição de Final de Mandato 20

3.3 Renúncia de Receita 20

3.4 Despesas de Caráter Continuado 21

3.5 Reserva de Contingência 21

3.6 Despesa Pública 22
3.7 Restos a Pagar 22
4 RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO 24
5 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL.....26
5.1 Poder de Fiscalização do Legislativo em Foco Congresso Nacional 27
CONCLUSÃO 29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS 31

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal, visando demonstrar as contribuições trazidas pela lei para que se possibilitasse uma gestão pública responsável e mais eficiente, trazendo seus impactos para organização estrutural do orçamento público e sua gerência.

O Brasil acompanhando as grandes potências econômicas busca cada vez mais tornar-se eficaz, transparente e com uma produtiva gestão e aplicação dos recursos públicos. A lei de Responsabilidade fiscal foi criada com este propósito, trazendo mecanismos de controle das finanças públicas e possibilitando a efetiva responsabilização ao mau gestor público.

Sua principal motivação é permitir ao Estado equilibrar suas contas, e por consequência, este possa investir com mais eficácia em suas obrigações fim, tais como saúde, educação, moradia, entre outras.

A Lei Complementar nº 101/2000, apelidada de Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada em 2000 pelo poder legislativo cumprindo exigência constitucional, tornando-se um marco no combate a corrupção e na busca pela prestação pública adequada. Sua eficácia abrange os gestores dos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, disciplinando a formação e execução orçamentária de todos os entes federativos.

Desta forma, a presente pesquisa se inicia com o problema científico que leva a refletir quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal para gestão pública, cujo objetivo geral é demostrar as mudanças e contribuições trazidas pela lei no aspecto econômico, moral e jurídico. Em virtude dessa pesquisa, surgem como objetivos específicos, análise das inovações acarretadas pela LRF no que tange a gestão fiscal responsável; a definição do papel do gestor público sob o enfoque da Lei Complementar nº101/2000; a relação dos princípios constitucionais e administrativos adotados pela lei da gestão responsável.

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

A LRF tem como seus princípios basilares a ação planejada e transparente, realizada através das leis de direção orçamentária do ente, pela publicidade que se dá ao ato praticado, a prevenção de riscos e o equilíbrio das contas públicas.

A metodologia aplicada no presente artigo pauta-se em pesquisa bibliográfica, por meio de livros que tratam da matéria, visando dessa forma consubstanciar o mesmo, trazendo a opinião de doutrinadores, além de artigos científicos publicados sobre o tema.

1 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Cumprindo o disposto na Emenda Constitucional 19 de 04.06.1998, em seu artigo 30, que estabeleceu o prazo de 180 dias, a contar de sua promulgação, para apresentar ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar que regulamentasse o art. 163 da Constituição Federal, começava a nascer à futura Lei de Responsabilidade Fiscal.

Havia a necessidade da implantação de um novo padrão fiscal no Brasil, que oferecesse mais moralidade, transparência, eficiência e controle para gestão pública, a Lei Complementar nº101/2000, trouxe em seu bojo a responsabilização para os gestores sobre seus atos e gastos de natureza administrativa, pois se baseia na responsabilidade com dinheiro público obtido através dos tributos pagos pelos cidadãos, que compõe os cofres públicos.

Da sua entrada em vigor se tornou mais um dos meios de se buscar a extinção, o combate à corrupção, dos desvios feitos com verbas públicas. Seus instrumentos de limitação de despesa, planejamento financeiro e orçamentário e a possibilidade real de aplicação das sanções penais, visto que ocorreu também a alteração do Código Penal brasileiro para inclusão dos crimes de responsabilidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe comandos legais, morais e éticos para gestão pública.

A política econômica, a partir da entrada em vigor da LRF passa a ser definida pelos seguintes objetivos: Metas de déficit resultado primário, ou seja, comprometimento com a austeridade fiscal; Aprovação de reformas; Adoção de um sistema de metas de inflação e câmbio flutuante (IBID).

Serviu de referenciais para elaboração da LRF o Fundo Monetário Internacional, organismo que o Brasil é Estado-membro.

> O governo federal, ao recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1999, assumiu o compromisso de executar um ajuste no setor público, de maneira a garantir a sustentabilidade e reduzir a vulnerabilidade do País, que enfrentava sucessivas crises, prejudicando a confiança das instituições financeiras nacionais e internacionais (DEBUS, 2002).

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

A Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994, onde se buscou a concepção da imposição de limites e restrições aos gastos públicos; a Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht onde se estabeleceu metas para relação entre a dívida e o PIB; e, os Estados Unidos, com suas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de "accountability", o qual se tornou fundamento para o artigo 9º da LRF, que discorre sobre limitação de empenho e movimentação financeira:

> A lei estabelece metas, limites e condições para gestão das receitas e das despesas. O objetivo dessa lei é estimular os governantes a desenvolver uma política tributária transparente, participativa e, sobretudo, responsável (CARNEIRO, 2014, p. 134).

1.1 Alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal

Tratando-se de gestão e orçamento público a Constituição da República em seu art.37 já determina a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência entre outros, a lei de responsabilidade fiscal possui princípios norteadores, sendo alguns princípios gerais do Direito Constitucional, e ainda do Direito Administrativo e Financeiro, sendo eles:

1.1.1 Legalidade

Este princípio tem seu alicerce no artigo 5º da CRFB, o qual determina que: *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".*

Dessa forma todos os atos praticados pela administração pública devem ser autorizados por lei, sendo o pilar de um estado democrático e garantindo a segurança jurídica para os administrados. Nesse aspecto vale trazer ainda lição do ilustre professor Hely Lopes de Meirelles:

> A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

> se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2005).

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2003,p.100) “o princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania". Vincular a atuação do Estatal aos parâmetros legais possibilita maior segurança jurídica e estabilidade.

1.1.2 Moralidade

A administração pública e seus gestores deverão ter todos os seus atos praticados com ética e probidade, visto que o capital que faz a máquina administrativa girar é público, assim como sua função precípua que é a observância do bem comum, da prestação de serviços a todos. Para a ilustre doutrinadora Di Pietro (2007, p.825) os princípios da moralidade e probidade significam a mesma coisa, ainda que algumas leis façam referências separadas a cada uma delas.

1.1.3 Publicidade

Todos os atos e leis elaborados e aprovados pelos governos devem ser obrigatoriamente de conhecimento de todos, tal princípio tem sua determinação no artigo 37 da Constituição da República e também tem seu comando legal na LRF em seu artigo 48. Para o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, 104 e 105), o presente princípio surge em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito, pelo qual se reconhece que o Poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1º, parágrafo único, CF), uma vez que seria inadmissível sigilo que afastaria o cidadão de exercer seu direito de fiscalização sobre a Administração Pública. Conforme ensinamentos do professor Pedro Lenza:

> O princípio da publicidade é ínsito ao Estado Democrático de Direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, Dever da administração pública, direito da sociedade (2016,p.1555).

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

1.1.4 Eficiência

Em relação a este princípio cabe trazer mais uma vez as lições precisas do professor Hely Lopes de Meirelles:

> (...) O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, e acrescenta que "o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração" (MEIRELLES, 2002, p.90-91).

Todos os gestores públicos têm o dever de agir com eficiência, realizando uma boa gestão. Tal princípio foi incluído na constituição com a emenda nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

José Afonso da Silva (2012, p.342), na obra Comentário contextual à Constituição sustenta que "o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdades dos consumidores".

1.1.5 Responsabilidade

> A grande novidade da Lei Complementar 101/2000 é a responsabilidade do administrador público. Passou-se a então punir de uma forma mais severa o mau uso dos recursos públicos, inclusive com a tipificação dos crimes fiscais (CARNEIRO, 2014, p. 136).

Com a entrada em vigor da LRF os gestores passaram a ter que observar todos os comandos, limitações e metas a serem cumpridas trazidas por esta lei, sob pena de serem indiciados pelos crimes de responsabilidade, constantes no Código penal.

1.1.6 Planejamento

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

Conforme preceitua a Constituição da República federativa do Brasil em seu artigo 165, deverão ser criadas leis de iniciativa do poder executivo acerca do orçamento, estabelecendo o Plano Plurianual (PPA); As diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA), que estabelecem metas a fim de assegurar o efetivo gerenciamento dos gastos públicos. Nestas leis deverá vir detalhado o planejamento financeiro para cada período de competência das mesmas. Com ações planejadas se previnem os riscos e corrigem os possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

1.1.7 Transparência

Está diretamente ligada ao Princípio da publicidade, que está associado à democracia. É dever legal a ampla divulgação dos gastos públicos, bem como o objeto de sua aplicação, devendo todas as informações fiscais serem divulgadas. Este princípio destaca-se entre os mais importantes, tendo inclusive capítulo próprio da LRF (CAPÍTULO IX - DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO - Seção I - Da Transparência da Gestão Fiscal – Arts. 48 e ss.).

Ainda neste aspecto cabe trazer a criação do Portal Transparência[1] para consulta em meios eletrônicos.

Conforme lição de Noberto Bobbio (1986) o administrador, ao privilegiar e cultivar o sigilo ofende frontalmente o princípio democrático. Não há, nos moldes políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

A constituição em seu art. 5º, XXXIII reconheceu a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou do interesse coletivo ou geral. Assim, deverá ocorrer à ampla e irrestrita divulgação dos gastos públicos, para população através dos meios de comunicação disponíveis. Em razão desse princípio norteador, os governantes devem publicar o Relatório de Gestão Fiscal

[1] Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 19/06/2017.

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

(RGF) e o Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), com linguagem clara e objetiva.

1.1.8 Equilíbrio ou Controle

Quanto a este princípio trata-se de não poder gastar mais do que o valor obtido pela arrecadação, deve se equilibrar as contas mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, o gestor deve promover os gastos de acordo com os ganhos, buscando sempre a prestação de serviços públicos de forma adequada e eficiente, incluindo-se nesta prestação a manutenção do equilíbrio da economia pública, com atenção as ações fiscalizadoras efetivas e contínuas dos órgãos de controle, conseguindo assim ter o equilíbrio orçamentário (art.167, III, CRFB). Neste princípio observa-se a regra de ouro da Lei de Responsabilidade fiscal, a receita deve cobrir as despesas, evitando o déficit orçamentário.

Conforme ensinamentos de Harada:

> Hoje prevalece o pensamento de que não cabe à economia equilibrar o orçamento, mas ao orçamento equilibrar a economia, isto é, o equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço do desenvolvimento da nação (HARADA, p. 91).

1.1.9 Unidade de caixa/ tesouraria

O recolhimento das receitas deverá ser feito à conta única do tesouro, não sendo admitidas fragmentações para criação de caixas especiais. Cabe salientar que pode haver contas especiais no caso de moeda estrangeira, visto que não se podem misturar moedas. Com este princípio se permite manter mais controle nas operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

1.1.10 Universalidade

Em seu artigo 11 a Lei de Responsabilidade Fiscal traz a obrigação de criar, prever no orçamento e efetivamente arrecadar os tributos devidos ao ente da

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

federação. Este princípio está diretamente ligado a este dever, onde determina que todas as despesas e receitas estejam presentes na lei orçamentária.

1.1.11 Anualidade

O orçamento público terá duração de um exercício financeiro, conforme disciplinado na Lei 4.320/64 em seu artigo 34.

1.1.12 Especificação

Este princípio determina que esteja presente na lei orçamentária o maior nível de detalhamento das receitas e despesas, não sendo admitida dotação global. Ainda em relação a este princípio a LRF em seu artigo 5º traz uma exceção quanto a Reserva de Contingência, visto que o mesmo é para risco futuro e imprevisto.

1.1.13 Clareza

Todas as previsões e fixações orçamentárias devem ser expostas de modo inequívoco e simples, para que possam ser entendidos por qualquer pessoa, assim como seus planejamentos, quadros e anexos. Ressalta-se que tal princípio não afastará o orçamento público das terminologias orçamentárias previstas em lei.

1.2 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em razão de ter sido criada para regulamentar artigos constitucionais do capítulo II, título VI, que trata das disposições referentes a finanças públicas, a lei de responsabilidade fiscal se destina a disciplinar normas fiscais a serem cumpridas pela Administração Direta, compreendendo União, Estados, DF e Municípios e ainda Administração Indireta, no caso de empresa controlada e empresas estatais dependentes, a última tem seu conceito definido na própria lei em seu art.2º, III.

Somente estarão sujeitas aos ditames da Lei complementar nº101/2000, as estatais que receberem recursos financeiros de seu ente controlador para despesas

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

com pessoal, de custeio em geral ou de capital, do contrário não cabe aplicação da LRF.

Nesse aspecto cabe trazer ainda entendimento do professor José Maria Pinheiro Madeira:

> [...] aquelas estatais que não dependam dos recursos financeiros de seu ente controlador para o pagamento de despesas com pessoal e custeio em geral, mas ao contrário caminham com as próprias pernas, por assim dizer, não estão submetidos aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (2015, p. 992).

Quanto às empresas controladas, trata-se de sociedades com maioria de capital de voto pertencente direta ou indiretamente ao ente da federação, a lei alcançará ainda os três Poderes da República (Executivo, Legislativo e judiciário), o Ministério Público, Tribunal de Contas e Órgãos Institucionais. Cabe ressaltar os artigos 1º e 2º da Lei (LRF) que enumeram as pessoas que se obrigam as suas normas.

1.3 Gestão Fiscal Responsável

O significado Gestão Fiscal Responsável é o ato de gerir, administrar verbas pertencentes ao fisco dando conta de seus atos, respondendo por eles. Tratando se de fisco conclui-se que são recursos financeiros públicos, utilizados pelo estado para o funcionamento da máquina estatal com objetivo a eficaz prestação de serviços públicos a sociedade.

O conceito de gestão fiscal trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se disposto no §1º, do Artigo 1º, o qual pressupõe a ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, através de cumprimento de metas de resultados entre receita e despesa, obedecendo a limites relativos à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Logo, percebe se que os objetivos buscados pela lei são a administração de recursos públicos com planejamento, transparência e controle para que as metas sejam alcançadas, e os possíveis desvios sejam corrigidos antes de afetarem o equilíbrio orçamentário.

A Lei Complementar nº101/2000 trata da gestão responsável dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto ao orçamento público, estipulando metas, e objetivos traçados pelo administrador público para que minimize se os riscos e apresenta também maior transparência e controle nas contas públicas.

Cada ente federativo deve tomar atitudes com planejamento utilizando como instrumentos o Plano Plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, relatório resumido da execução orçamentária, relatório da gestão fiscal e a prestação de contas.

2 INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA GESTÃO FISCAL, PPA, LDO, LOA, RREO, RGF.

2.1 Plano Plurianual

Foi instituído na Constituição Federal de 1988, no art.165, I, sendo um instrumento de planejamento estratégico das ações do governo em longo prazo. O PPA é uma ferramenta que indica o programa de governo adotado, onde há ênfases para as políticas, diretrizes e ações que serão adotadas, contendo ainda seus objetivos e metas a serem alcançados ao longo de quatro anos. Este plano é criado no primeiro ano do mandato e tem sua execução nos quatro anos seguintes, e deve conter um anexo com as metas plurianuais da política fiscal, considerando as receitas, despesas, entre outros.

É a lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. É o instrumento pelo qual o governo do Estado orienta o planejamento e a gestão da administração pública para os próximos quatro anos (CARNEIRO, 2014, p. 82).

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentária

Com o advento da Lei complementar nº101/2000, ganhou novas e importantes funções, conforme disposto no artigo 4º da referida lei, dentre elas o equilíbrio entre as receitas e despesas; critérios e forma de limitação empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação de programas financiados com recursos do orçamento; demais condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas privadas; metas fiscais, que constarão em anexo próprio; riscos fiscais, que também constarão em anexo próprio,

A LDO deverá estabelecer parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização de metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, de um instrumento que se torna um elo entre o PPA e os

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício (DEBUS, 2002).

2.3 Lei Orçamentária Anual

Será a responsável por programar anualmente, dentro do exercício financeiro o orçamento fiscal. Tem por objetivo principal a concretização dos objetivos estabelecidos no PPA, implementando, concretizando, as metas e prioridades dispostas na LDO. Conforme disposto na constituição, art. 165, §5º deverão ser compreendidos pela LOA, três tipos de orçamento, sendo I – Orçamento fiscal referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II- o orçamento de investimento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

2.4 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Segundo ensinamentos de Claudio Carneiro (2014, p.141), trata-se do instrumento que dá publicidade a gestão pública, visto que são demonstrativos com informações ao poder Executivo, Legislativo e a sociedade sobre o planejamento e a execução orçamentária. Este deve ser elaborado e publicado até 30 dias após o final de cada bimestre. Tem sua existência em previsão constitucional, artigo 165, §3º. Seu objetivo é permitir que a sociedade através dos órgãos de controle, possa conhecer e analisar a execução orçamentária dos entes governamentais. O RREO é composto por duas peças, sendo a primeira o balanço orçamentário, que tem por finalidade especificar por categoria econômica as receitas e as despesas e a segunda peça trata-se do demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

2.5 Relatório de Gestão Fiscal

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

A Lei de responsabilidade fiscal estabelece que a cada quadrimestre deve ser emitido Relatório de Gestão Fiscal pelos poderes Legislativo, incluindo-se o Tribunal de contas, executivo, judiciário e Ministério Público, os quais prestarão contas sobre todas metas e limites aos quais estão subordinados pela lei.

O RGF ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras dos Estados. Cada um dos poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio RGF, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e a observância dos limites fixados para as despesas e dívidas (DEBUS, 2002).

3 LIMITES PARA AS CONTAS PÚBLICAS

Para que se consiga executar a gestão responsável de forma planejada e transparente, tendo as contas equilibradas, os gestores devem se atentar e obedecer aos limites e condições dispostos em lei, conforme será visto através dos tópicos abaixo.

3.1 Despesas com Pessoal

> Uma crítica constante à Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal. A definição desses limites busca simplesmente permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Para os fins do disposto no caput do art.169 da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu limites para despesa com pessoal, em períodos de apuração de 12 meses e em cada ente da federação não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida abaixo discriminada:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Segundo a lei, despesas com pessoal é o somatório de gastos do ente com servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a vencimentos e vantagens fixas variáveis, subsídios, aposentadorias, reformas e pensões, incluindo-se adicionais, horas extras, encargos sociais e contribuições. Também são consideradas despesas os gastos da terceirização com pessoal.

> A receita corrente líquida não expressa o volume de recursos para livre alocação. Para cada esfera de governo é obtida por meio de somatório de todas as receitas correntes (transferências, tributárias, não tributárias), descontadas as transferências constitucionais e legais (obrigatórias) e as receitas previdenciárias no que se refere à parte dos servidores (CARNEIRO, 2014, p. 138).

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

Neste tema, ressalta se a existência da ação direta de inconstitucionalidade nº2.238/DF, que suspendeu liminarmente a eficácia de alguns artigos da lei. Na decisão o tribunal por unanimidade indeferiu a medida cautelar no que tange ao artigo 56, e por maioria deferiu a cautelar referente ao artigo 57, ambos da Lei complementar nº101/2000.

Essa limitação é mais um passo legal com intuito da moralização forçada, uma vez que com excesso de pessoal, pode se arruinar a economia e prejudicar a prestação de serviços públicos por parte do ente federativo responsável, tais como saúde, educação e infraestrutura. Essa limitação buscou também acabar com o "apadrinhamento" que alguns administradores públicos faziam em sua gestão, de formas a obter no futuro vantagens eleitorais.

> As disposições relativas às despesas com pessoal são e devem ser severas. Há Municípios que se endividam ou fazem política mesquinha de inchaço dos quadros públicos, na expectativa sórdida de fazer "média" com os recursos públicos. A prática remonta ao coronelismo, dando margem ao surgimento do compadrio, do filhotismo e do nepotismo, o que arruína os cofres públicos. [...] A gerência pública é coisa bastante séria para ficar em mãos menores. (OLIVEIRA, 2006, p. 248).

3.2 Restrição de Final de Mandato

Ao gestor público é defeso ter sua despesa de pessoal aumentada nos últimos 180 dias do mandato, conforme disciplinado no artigo 21, parágrafo único da lei, sendo nulo qualquer ato que resulte aumento de despesa com pessoal neste período. Esta proibição tem o objetivo de coibir despesas de caráter eleitoral, visando vantagens nas eleições e ainda que o gestor não deixe como herança de seu mandato despesa alta com pessoal ou contratações desnecessárias para o próximo governante, prejudicando não somente este, mas principalmente o orçamento e os serviços públicos continuados.

3.3 Renúncia de Receita

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

É permitido ao administrador público renunciar receita como instrumento de incentivo da atividade econômica. A lei de Responsabilidade fiscal prevê como formas de renúncia a anistia, remissão, subsídio, alteração de alíquota, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para os gestores que optarem pela utilização deste instituto, a Constituição Federal prevê no artigo 165, §6º, que a renúncia deverá ser acompanhada de demonstrativo no qual a administração indicará quais serão os efeitos fiscais decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia ou que se demonstrem as consequências sobre a receita não arrecadada.

A lei complementar nº 101/2000 em seu artigo 14 mostrou mais vigor com a questão ao ampliar os requisitos do demonstrativo, neste o administrador deverá indicar o impacto no exercício financeiro de início da vigência e nos dois subsequentes, obrigando ainda o administrador a demonstrar que a renúncia de receitas não prejudicará as metas propostas na Lei de diretrizes orçamentárias, ou que pela perda da arrecadação haverá ações que compensarão e terão como resultado o aumento da receita tributária, como por exemplo, através da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

3.4 Despesas de Caráter Continuado

Conforme disposto no art. 17 da Lei complementar nº 101/2000, Considera-se 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. De igual modo, considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

3.5 Reserva de Contingência

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

Presente no artigo 5º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde terá sua forma de utilização e montante definido com base na receita corrente líquida, serão definidos na Lei de diretrizes orçamentárias, destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A Reserva de Contingência trata-se de uma fonte de recursos para créditos suplementares extraordinários e especiais, para o caso de ocorrência de fatos urgentes e imprevisíveis ou para despesas não contempladas no orçamento, assim o administrador possui uma dotação alocada no orçamento, contudo, inicialmente não podemos definir como despesa, visto que não tem esse tratamento, já que existe uma restrição em relação a sua destinação.

3.6 Despesa Pública

Para os fins da Lei complementar nº101/2000 as despesas consideram-se:

1. Adequada com a Lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação especifica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.
2. Compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes. Objetivos, prioridades e metas previstos nestes instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
3. No que compete às despesas irrelevantes a Lei de Responsabilidade Fiscal ressalvou apenas as constantes nos termos dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

3.7 Restos a Pagar

Trata-se de despesas empenhadas e não pagas até o dia 31.12 do mesmo exercício. Para melhor entendimento cabe trazer a diferença de despesas processadas e não processadas, sendo as primeiras despesas empenhadas e já

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

liquidadas, faltando apenas à realização do pagamento. Já em relação às despesas de restos a pagar não processadas entende-se que são as empenhadas, mas não liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro.

4 RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO

> A lei de responsabilidade fiscal institui mecanismos mais rigorosos para os gestores das finanças públicas nas três esferas de governo, devendo estes observar, sob pena de crimes de responsabilidade. As principais mudanças foram sobre a prática de muitos gestores de transferir as dificuldades fiscais, para administrações e gerações futura, sendo que as autoridades governamentais e agentes públicos passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que causam danos ao Erário (ALBUQUERQUE, 2008).

A lei complementar nº101/2000, trouxe como inovação instrumentos mais rígidos aos gestores das finanças públicas, cuja inobservância acarreta a pena do crime de responsabilidade. Essa inovação tem o intuito de buscar a responsabilização do gestor público por seus atos, exigindo o cumprimento integral legal de todas as normas dispostas por todos que vierem a administrar bens e dinheiro público, para que haja uma prestação de serviços planejada, eficiente, transparente, com controle de metas, buscando sempre o equilíbrio das contas públicas.

Ainda neste tópico, cabe trazer as sanções a que estão sujeitos os responsáveis pela gestão financeira, nas três esferas de poder, Executivo, Legislativo e Judiciário em caso de desrespeito a Lei de Responsabilidade fiscal.

São duas as sanções previstas: Sanções institucionais e sanções pessoais.

a) Sanções institucionais: São aquelas que recaem sobre o ente público.

I. Suspensão de transferências voluntárias: essas transferências (federais e/ou estaduais) são normalmente concretizadas por meio de convênios entre os entes federativos e são destinadas a programas e obras de interesse da população, como por exemplo, habitação, saneamento, etc.

II. Suspensão das contratações de operações de crédito.

III. Suspensão de garantias e avais.

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

b) Sanções pessoais: São aquelas que recaem sobre o agente que cometer crime ou infração administrativa. Esferas administrativas, civil e penal – Penas funcionais, patrimoniais e pessoais (CARNEIRO, 2014, p. 140).

No que tange as sanções pessoais estas incidirão diretamente no agente administrativo, podendo ocorrer à cassação do mandato, perda do cargo, pagamento de multa, inabilitação para o exercício de função pública e ainda a detenção.

Quanto às infrações penais, deve se falar da Lei 10.028/2000, a chamada lei de crimes que alterou e incluiu os artigos 359-A a 359-H, do livro IV, no Código Penal, onde foram definidos os crimes contra as finanças públicas, tais como aumento de despesa total no último ano do mandato, ou legislatura; Oferta pública ou colocação de títulos no mercado; Ordenação de despesa não autorizada, etc.

5 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

A fiscalização quanto ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade fiscal fica a cargo do poder legislativo diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e ainda aos sistemas de controle interno de cada poder, sendo este mecanismo de controle exercido pelas as secretarias de controle interno, controladorias, na forma do artigo 70, Constituição Federal e do Ministério Público, conforme disposto no artigo 59 da LRF.

É importante ressaltar que o controle externo pode ser feito inclusive pelo povo, sendo todo cidadão parte legítima para denunciar, desse fato se conclui ainda a importância da publicidade e transparência dos atos e gastos públicos, surgindo através destes mecanismos mais uma forma de fiscalização.

Ainda em seu bojo a lei dá ênfase à fiscalização no que se refere:

I. Atingimento de metas estabelecidas na LDO;

II. Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;

III. Medidas adotadas para retorno de despesa com pessoal ao respectivo limite;

IV. Providências tomadas 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 da LRF;

VI. Cumprimento do limite dos gastos totais dos legislativos municipais quando houver.

Cabe ainda aos Tribunais de contas alertarem aos poderes, entes da federação ou órgãos, quando constatarem que os gastos estão em nível próximos aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

5.1 Poder de Fiscalização do Legislativo em Foco Congresso Nacional

No que tange a apreciação da prestação de contas do Poder executivo da união, a qual é de prestação privativa, exclusiva do Presidente da República, a constituição federal disponibilizou todo processo a ser seguido em seus artigos 70 a 75.

A fiscalização dos segmentos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo congresso nacional, mediante controle externo, e ainda pelo sistema de controle interno de cada poder. Esse controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, visto que este dispõe de mais conhecimento técnico acerca das prestações de contas e suas especificidades nos cumprimentos das metas a serem respeitas e atingidas exigidas pela lei.

Em relação à natureza dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da União, deve se considerar as palavras de Ricardo Lobo Torres:

> Os Tribunais de Contas têm a natureza de órgãos técnicos não jurisdicionais, isto é, suas decisões não produzem coisa julgada, podendo inclusive, ser revistas pelo judiciário. Por ser a sua natureza formalmente administrativa, carecem os seus atos de eficácia genérica da lei, não vinculando nenhum dos Poderes do Estado (TORRES, 1999, p. 188).

O Tribunal de Contas da União tem previsto em suas competências constitucionais a apreciação das contas anuais do presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; e apurar

Conteúdo Jurídico
www.conteudojuridico.com.br

denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.

Quanto aos pareceres que o Tribunal de Contas apresenta ao Congresso Nacional, deve se ressaltar que os mesmos não têm caráter vinculante, apenas opinativo, neste sentido cabe trazer a baila o entendimento de Luiz Henrique Lima:

> Tais pareceres prévios, embora constituam preciosas contribuições à análise pelo Congresso Nacional, da gestão pública em âmbito federal, não se revestem de nenhum conteúdo vinculativo, representando tão somente uma manifestação de caráter eminentemente técnico, a ser considerado pelo Presidente do Parlamento, quando do julgamento final das contas do Governo, em conjunto com outros elementos de natureza política (LIMA, 2015, p. 98).

Ainda sobre o assunto cabe trazer as palavras do Desembargador Marcus Abraham, doutor em Direito Público e professor de Direito Financeiro e Tributário na Universidade do Estado do Rio de Janeiro:

> A aprovação ou a rejeição das contas pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF), como toda votação que prescinde de fundamentação, será um ato de natureza política, não estando vinculado – mas tão somente subsidiado – pela manifestação técnica do TCU, especialmente quanto ao respeito e adequação às normas da Constituição, às leis do país... (ABRAHAM, 2015).

CONCLUSÃO

O assunto do trabalho escolhido, para o artigo científico em questão, foi à Lei Complementar nº101/2000, apelidada de Lei de Responsabilidade Fiscal, abordando-se os principais impactos para gestão pública.

O propósito desta pesquisa foi examinar a dimensão das modificações trazidas pela lei, às melhorias no que diz respeito à possibilidade de acompanhamento das finanças por toda a sociedade em função do princípio basilar da publicidade, de planejamento, através das metas a serem cumpridas, de fiscalização pelos legitimados competentes para exercê-lo e especialmente a possibilidade da efetiva responsabilização aos maus gestores de verbas públicas.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade fiscal é a gestão fiscal responsável, que tem como atributos o planejamento, a transparência e o controle de verbas públicas. A lei trouxe mecanismos que buscam coibir o desequilíbrio das contas públicas, a despesa com pessoal, operações de crédito irresponsáveis e o desdém que alguns administradores tinham com o patrimônio público, visto que todos esses atos passaram a ser melhor fiscalizados e passíveis de aplicação das sanções legais.

Desta maneira foram demonstrados os instrumentos utilizados pela lei com o propósito de resguardar os interesses da população, visto que o bem protegido é o patrimônio público, cujas verbas se originam de tributos pagos pelos cidadãos.

Através do controle trazido pela Lei complementar nº 101/2000 em relação às finanças públicas, pode-se apontar os desvios, dar transparência aos atos, responsabilizar os gestores que fazem má administração das verbas públicas e coibir disputas eleitorais que deixavam como legado anos de prejuízo aos cofres públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com intuito de trazer mais credibilidade para economia brasileira, numa visão global, porém ela fez muito mais. Essa lei oferece a possibilidade real de ter administradores éticos, que agindo corretamente, seguindo os ditames legais no que tange a aplicação de recursos

públicos ofereçam a população uma prestação de serviços públicos adequada e, sobretudo eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Artigo para entender as pedaladas fiscais**. Disponível em: <http://trf-2.jusbrasil.com.br/noticias/217060035/artigo-para-entender-as-pedaladas-fiscais>. Acesso em: 21 out. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. NOGUEIRA, Marco Aurélio (Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal.** 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n°101 de 4 de maio de 2000**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.238/DF**, Plenário, 08.08.2007. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727622/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2238-df>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Ronaldo Edson. **Entendendo a lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 04 out. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella**. Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 19/06/2017.

HARADA, Kyioshi. **Direito Financeiro e tributário**. 13ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20ª ed. São Paulo: SARAIVA, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. Tomo I. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Normas de Interpretação e Integração do Direito Tributário**. 4ª ed. São Paulo: Renovar, 2006.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V.III – Os Direitos Humanos e a Tributação. Imunidades e Isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.