

A EFICÁCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar N° 101, entrou em vigor em 2000 com o intuito de limitar o endividamento da União dos Estados e Municípios, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade. Este artigo versa sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos nos municípios, pois entende que a mesma tem seu escopo suprir a necessidade de controle nas contas públicas, se deparando com esclarecedoras jurisprudências sobre este tema polêmico, e a partir delas fazer algumas ponderações importantes, como: o fortalecimento da democracia, através da representação dos anseios da sociedade, nas exigências de audiências públicas, bem como a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, e principalmente o trato na mudança cultural no trato da coisa pública, mais especificamente no dinheiro público. Através da LRF, o administrador público municipal precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que planeja o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade.

Palavras-chave: Município, Gestão, Responsabilidade.

INTRODUÇÃO

A lei de Responsabilidade Fiscal passa a ser mais uma ferramenta para determinar diretrizes necessárias para uma boa execução do erário público. Ela não veio como uma lei salvadora para sanar todos os problemas na execução da gestão pública, mas apenas vem complementar leis já existentes como a Lei N° 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com ficou conhecida a Lei Complementar N° 101 de 04/05/2.000, veio apenas buscar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, trazendo alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública. Afinal instrumento transparente e democrático do processo de controle das finanças públicas nacionais, significa mais uma conquista da sociedade brasileira.

Entende-se, portanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi implantada com o objetivo maior de romper de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos em dificuldades, bem como evitar a utilização de forma sistemática do ciclo político. Neste caso, o comportamento oportunista de final de mandato, conhecido como "Ciclo Político Eleitoral", tende a diminuir. Além do mais a

Lei demonstra uma transparência, que tornou-se em gestão social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização de recursos que ele coloca a disposição dos governantes.

Sabe-se que o tema ainda é muito polêmico, vez que propicia diversas discussões e atinge diretamente os interesses das sociedades comerciais e do poder público. Por esse motivo, cabe aqui utilizar do tema como vertente jurídica, pois os princípios jurídicos são o ápice do ordenamento, vinculando todo o aparato jurídico aos valores sociais e administrativos que a sociedade exige. Afinal de contas, o poder público detém as prerrogativas que necessita para zelar pelo interesse da população.

Com a intenção de compreender e ampliar o conhecimento sobre os questionamentos acima suposto e entendendo que transparência e responsabilidade são os pilares básicos da LRF, sabendo também que a lei trás novos parâmetros para a administração governamental, *argumenta-se: a execução da Lei de Responsabilidade Fiscal na sua íntegra corrobora para uma boa gestão dos recursos públicos municipal?*

Neste contexto, observou-se que a Lei traz também e avalia a administração pública não pela quantidade, mas pela qualidade dos gastos públicos, observando ainda os limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos e a transparência na execução das despesas. Isso passa, portanto a ser um instrumento notável contra o desvio do dinheiro público e a corrupção, pois como alimento para o vício da corrupção, encontra-se a falta de transparência nas transações governamentais, sistemas de controle interno ineficazes, clientelismo político, incluindo aí na realização dos certames licitatórios.

Em suma, através da problemática apresenta, afirmar-se-á que a LRF é um código de conduta para os governantes e administradores públicos e qual o objeto maior da Lei para a gestão pública municipal.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum (MEIRELLES, 2008).

A administração em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão geral, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes, são os chamados atos administrativos (MEIRELLES, 2008).

Em suma a administração é senão como meio de atingir o bem-estar social. Para tanto ensina Prof. Cirne Lima que “O fim, e não a vontade do administrador domina todas as formas da administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito” (LIMA 2007, p. 39-40).

O certo é que no desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que alei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.

Para entendimento básico da administração cabe salientar que a Administração Pública constitui princípios alicerçados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, fora textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29/01/1999. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios à cima referidos. Pelo que nela se contém tal norma, muito embora de natureza federal, tem verdadeiro conteúdo de normas gerais da atividade administrativa não só da União, mas também Estados e Municípios.

A Administração Municipal

A autonomia do Município Brasileiro esta assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local e expressa sob o tríplice aspecto *político* (composição eletiva do governo e edição das normas locais), *administrativo* (organização e execução dos serviços públicos locais) e *financeiro* (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Dentro deste esquema é que se realiza a administração municipal, através da Prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de Vereadores, como órgão legislativo. Essa composição é uniforme para todos os Municípios, variando apenas o número de vereadores.

Os mesmos defeitos apontados na administração federal e na estadual são encontrados no âmbito municipal: ausência de racionalização dos serviços, agravada pela falta de planejamento e de pessoal técnico para a execução dos empreendimentos públicos reclamados pela comunidade. Urge uma reformulação de profundidade na administração municipal brasileira para a modernização dos métodos, sistemas e técnicas vigentes nas Prefeituras, uma vez que as reformas até agora empreendidas são de superfície e dirigidas quase sempre à reestruturação do quadro de servidores, como melhoria de vencimento, sem atingir e aperfeiçoar a prestação de serviços (MEIRELLES, 2003).

Cabe salientar que o administrador público municipal precisa ser eficiente, ou seja, deve se aquele que planeja o orçamento pautado pela obediência à objetividade e à imparcialidade. Igualmente, é aquele que produz o efeito desejado da execução orçamentária do município, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos. A conduta do administrador público, em despeito aos princípios norteadores da LRF e da moralidade administrativa, enquadra-se nos denominados atos de improbidade, a Lei N° 10.028/2000 e na Lei N° 8.429/1992.

Responsabilidade Fiscal

A LRF, como ficou conhecida a Lei Complementar N° 101 de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas. Trazendo assim, alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública (MOTTA, 2002).

Trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. A responsabilidade pela gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas, obediência a limites, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros. A mesma lei atribuiu aos Tribunais de Contas a fiscalização das normas então introduzidas. De fato, a Lei Complementar n° 101/00 traz regulação para receitas e despesas públicas com o objetivo de equilibrar estes dois fatores, permitindo que o saneamento financeiro do Estado proporcione uma atuação mais eficaz em benefício dos interesses sociais.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares, ou substitutos no exercício da administração dos vários organismos auxiliares, tanto da administração pública direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de Transparência da Gestão Fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilidade e integração. Toda a integração é desenhada como forma de alavancagem para um sistema responsável de gestão fiscal e administrativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê no seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade de se buscar transparência na gestão pública, como foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável:

“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 compromisso de metas e 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”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fazer com que haja mais responsabilidade por

parte do Administrador Público Municipal. A partir daí, espera-se que haja mais profissionalismo e responsabilidade ao lidar com coisa pública. Com esse intuito a lei criou metas para controle de receitas e despesas. Isso inibe os gastos desnecessários e irresponsáveis, pois para efetuar uma nova despesa o governante deverá indicar a fonte de recurso, ou de onde conseguirá a receita necessária para fazer os gastos.

A Transparência na Gestão Pública

Transparência e responsabilidade são os pilares básicos da LRF. Como todo modelo eficiente, a lei baseia-se em um princípio simples, não gastar mais do que se arrecada. A LRF estabelece condições para que possam ocorrer transparências nos recursos públicos aplicados, e neste contexto a gestão pública transparente caracteriza-se pelo acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão, afinal de contas os recursos administrados pelos setores públicos são oriundos dos cidadãos na forma de contribuintes. Além do mais, a sociedade que recolhe tributos começa cada vez mais a exigir respostas aos seus anseios e necessidades. Busca-se resultados decorrentes de uma eficiente aplicação dos recursos, na prestação de serviços cada vez melhores, com eficiência e qualidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê o seguinte:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Portanto, a ampla divulgação deve ocorrer inclusive em meios eletrônicos, seja em site próprio ou não, consoante preceitua o art. 48 da LRF e os princípios norteadores da administração pública, sem prejuízo do disposto no art. 49 da mesma lei. Não ocorrendo à ampla divulgação, certamente deverá atuar os órgãos responsáveis pela fiscalização do município, a fim de fazer cumprir o comando normativo, adotando as medidas pertinentes.

É fundamental a participação do cidadão nas decisões que resultem na prestação daqueles serviços ou que se refiram a ações que venham prejudicar o bem-estar coletivo. E para tanto, A LRF trouxe uma contribuição muito importante para a transparência da gestão fiscal, ao definir que os relatórios fiscais, devam ter ampla divulgação, assegurando inclusive a participação da sociedade na discussão dos PPA, LDO e LOA. A Lei Complementar estabelece no seu art. 48:

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização

de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Atualmente um dos instrumentos para que tudo isso se concretize são as audiências públicas, instituídas pela LRF com o objetivo de oferecer à sociedade oportunidade de participar nas decisões políticas de alocação dos recursos públicos, exercitar o princípio da transparência e motivar o controle social dos atos da administração. Com base nos parâmetros da LRF, a sociedade organizada, além de exercer o direito de voto para eleger o administrador público, tem efetiva oportunidade de participar do processo de administração pública do município de forma mais intensa. Portanto, se a participação popular na elaboração dos projetos orçamentários está albergada na nova ordem jurídica, a LRF vai além quando determina que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas de receita, despesa e montante da dívida pública de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão de orçamento da Casa Legislativa (art. 9º, § 4º da LRF). É a possibilidade do acompanhamento direto pelo povo da execução do orçamento. Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49). Essa vontade da LRF vai ao encontro da Constituição Federal, art. 31, § 3º, acima mencionado.

Planejamento Orçamentário da Administração Municipal

O Orçamento Público é a previsão de receita e despesas de um governo em determinado período e deve ser aprovado por lei. Os princípios orçamentários são diretrizes que devem ser respeitadas na confecção e no controle dos orçamentos, estão previstos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (FONTENELLE, 2003).

O objetivo do orçamento público é o de tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual, os participantes exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas às arrecadações tributárias que estiverem autorizadas pela lei orçamentária (BASTOS, 1992).

O orçamento, portanto deve ser um mecanismo que impeça abusividades por parte de gestores públicos, devendo ser um verdadeiro instrumento de implementação dos projetos do governo, e que possa possibilitar ao administrador uma efetiva orientação e ao meso tempo à população em geral informação e conhecimento. Na prática verifica-se isto com a apresentação detalhada de cada despesa. Cabe expressar, que planejamento não consiste apenas em conhecer a realidade, projetar para o futuro e estudar possibilidades estratégicas de realização do plano. A verdade é que se trata de um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos que somente concluem sua tarefa na decisão concreta do dia a dia.

O orçamento público surgiu como instrumento administrativo, na Inglaterra no ano de 1822. Constituía-se num modo da sociedade impor uma limitação aos gastos públicos, evitando os sucessivos e crescentes aumentos de tributos. Neste contexto, naturalmente o orçamento esta ligado ao controle sobre a ação administrativa e a definição da responsabilidade fiscal, dando assim uma ênfase ao espírito democrático.

Portanto o orçamento passa a ser uma ferramenta e não um fim em si mesmo, inter-relacionando e interagindo com diversos campos do conhecimento.

O planejamento é inerente à atividade administrativa, e, no Brasil, há décadas, encontra-se entre os princípios legais que estruturam a reforma administrativa, salienta, portanto, que atualmente a terminologia adotada é diferente da outrora, mudou de Plano Geral de Governo e Orçamento Anual para os atuais Plano Plurianual _ PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias _LDO e Lei Orçamentária Anual _LOA. Passando portanto os planos a começar a partir da qualificação financeira de metas e objetivos, no sentido de se assegurar a continuidade de programas, independentemente de períodos de governo.

Com relação aos riscos orçamentários, a LRF no seu art. 9º prevê que, se no final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira. Este mecanismo permite que desvios em relação às previsões sejam corrigidos ao longo do ano de forma a não afetar o cumprimento das metas de resultado.

Dessa forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as prioridades e metas da administração pública municipal, a estrutura e organização dos orçamentos, as diretrizes para execução dos orçamentos e as disposições sobre alterações na legislação tributária, baseados no planejamento previsto no Plano Plurianual.

Para melhor entendimento do processo de integração das leis orçamentárias, demonstramos a figura abaixo:

Figura 1 – Leis Orçamentárias e Anexos

LEIS ORÇAMENTÁRIAS E ANEXOS		
Lei do Plano Plurianual (PPA)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Lei Orçamentária Anual (LOA)
Encaminhamento no 1º ano de mandato até 4 meses antes do fim do exercício.	Anexo de metas fiscais: metas anuais para 3 exercícios e anexo de riscos fiscais.	Demonstração de compatibilidade, Demonstração de efeitos redutórios e Reserva de contingência.
Art. 3.º, LRF, vetado	Art. 4.º, LRF,	Art. 5.º, LRF
Art. 165, I, §1º, CF	Art. 165, I, §2º, CF	Art. 165, I, §5º, CF

Fonte: MOTTA, 2000

Lino Martins (2002) alerta para a necessidade de os gestores conhecerem princípios e normas básicas da Lei:

“É importante que escolham assessores e técnicos para estudar a legislação em profundidade, além de determinar ao controle interno atenção redobrada na elaboração e nos prazos de divulgação das novas formas de prestação de contas” (SILVA, 2002).

O Dever de Prestar Contas

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesse alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesse de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrar público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o

caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais.

A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração. Não será necessário muito perquirir nos domínios de nosso Direito Positivo para se chegar a essa conclusão. A própria Constituição Federal, quando garante a obtenção de certidões das repartições públicas “para a defesa de direitos e esclarecimento de situações” (art. 5º, XXXIV, “b”), e as leis administrativas, quando exigem a publicidade dos atos e contratos da Administração, estão a indicar que o administrador público deve contas de toda sua atuação aos administrados. Esse dever de prestar contas mais se acentua na gestão financeira, onde a Carta da República o impõe expressamente (art. 70 a 75) não só para os administradores como para os demais responsáveis por bens e valores públicos (MEIRELLES, 2008).

O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os de entes paraestatais e até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada. A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

É notório que a administração pública no Brasil vem trilhando um lento processo de aperfeiçoamento, mais visível depois da metade do século passado. Na administração municipal especificamente e, notadamente nos municípios pequenos, esse aperfeiçoamento só passou a ser perceptível a partir do final da década de 1980. Até então a intuição improvisada no trato da coisa pública se fazia regra nesses municípios.

Administração, enquanto conceito funcional, programático e pragmático, não fazia parte das ações do mando governamental. A Lei 4.320 de 1964, inaugural da nova era, foi erigida sob a regência do primeiro fundamento, saiba-se PLANEJAMENTO. Sendo então na Constituição Federal de 88, testificado e aprimorado a sua importância, passando então ser moldada através e alterações posteriores.

A atualidade ocorre um movimento amplo passeada em uma administração pública renovadora. Destacamos a atualizada definição do celebrado Idalberto Chiavenato (1993) “*a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar*”.

Diante de exposto, é sabido que a Administração Pública, no exercício de suas funções se sujeita, além do autocontrole, ao controle por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, com a finalidade de assegurar a sua atuação em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Cabe salientar ainda, que diferentemente dessa sujeição, a Constituição do Brasil, oferece aos cidadãos brasileiros, ferramentas especiais que permitem uma nova forma de controle da Administração Pública mediante o efetivo exercício de cidadania.

Acrescenta ainda, que com o advento da LRF, já comentado, que passou a ser obrigatório a prestação de contas sobre todas as formas de gestão da coisa pública. Desta forma, instituíram-se novos mecanismos e instrumentos de controle sobre os agentes políticos à frente da execução de orçamentos públicos, em especial dos municípios. Entende-se, portanto que isso incentiva a uma rápida ação preventiva contra o desperdício, os desvios e os prejuízos no trato dos recursos públicos, na medida em

que se exerce o controle sobre a gestão ainda em andamento, não esperando o seu encerramento para então, analisar a correção das contas públicas.

Neste sentido o controle administrativo dissocia-se do político quanto ao seu objeto. Enquanto no controle político busca-se a convivência harmônica e independente entre os Poderes, no controle administrativo pretende-se estabelecer formas e ferramentas de controle quanto à função administrativa do Estado, alcançando tanto a administração direta quanto a indireta.

Cabe afirmar que o controle em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. O controle no âmbito da Administração direta ou centralizada decorre da subordinação hierárquica, e, no campo da Administração indireta ou descentralizada, resulta da vinculação administrativa, nos termos da lei instituidora das entidades que a compõem. Com a faculdade onímoda, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. Bem por isso, diversifica-se em variados tipos de formas de atuação para atingir os seus objetivos (MEIRELLES, 2008).

Para Justen Filho (2005, p. 732), “o controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”.

Entretanto, cabe afirmar que o cidadão brasileiro e peça fundamental também no controle da administração, e não pode ser considerado apenas um eleitor, mas na forma da lei um pilar de sustentação. É o cidadão objeto transformador da nova administração pública. Devido a isso a grande importância das audiências públicas, um dos mecanismos de participação popular na administração pública, onde permite que o cidadão se manifeste sobre onde quer ver aplicado o dinheiro público.

Controlando as Despesa e Receitas

Para as empresas privadas, a ocorrência de lucro é a situação ideal, satisfazendo mercado e empresários. Nas entidades públicas, a abordagem é diferente, pois é mais complexa, pois se ocorre déficit, significa, a priori, que as receitas foram insuficientes às suas necessidades em determinado período. Já se ocorre superávit, pode ter havido excesso de arrecadação e esse fato poderá ser prejudicial à sociedade. Portanto entende-se que em referencia as entidades públicas o resultado nulo seria o ideal, mas tudo isso é muito relativo. E essa relatividade diz respeito à necessidade de que para se avaliar corretamente os resultados nas entidades públicas, faz-se necessário que os números apresentados sejam interpretados de forma contextualizada e em cotejo com os resultados sociais verificados através dos índices de medição de nível de bem estar social alcançado.

A LRF busca justamente o equilíbrio entre receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, impondo um rígido controle ao gasto público e ao administrador que o faz. Neste contexto a atuação da Administração Pública nos campos da receita e das despesas públicas, através da sua atividade financeira, visa ao atendimento das necessidades coletivas, transformadas pelo poder político em necessidades públicas. Portanto, o orçamento é meramente instrumental, um meio e não um fim em si próprio. Isso significa que o orçamento prevê e autoriza as despesas que atenderão as políticas públicas, mas estão limitadas pelas possibilidades financeiras e pelos valores e princípios jurídicos.

Para melhor entendimento defini-se Receitas Públicas como sendo 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. O professor Hely Lopes Meirelles (1979, p.4) conceitua despesas como o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres locais, provindos de quaisquer fonte, a fim a acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento.

Conforme o art. 11 da Lei 4.320 de 1964, as receitas públicas subdividem-se em *correntes* (são as destinadas as despesas correntes, ou seja, todas aquelas que não geram majoração do patrimônio do ente público); e de *capital* (são as destinadas a cobrir as despesas de capital a título de investimentos, criando acréscimo ao patrimônio público).

Já as Despesas Públicas é a aplicação dos recursos estatais, em dinheiro, com a finalidade de custear os serviços públicos ou investimentos no desenvolvimento econômico do próprio ente. Na definição portanto de Hely Lopes Meirelles (1979, p. 176), “ é todo dispêndio que a administração faz para o custeio de seus serviços, renumeração dos servidores, aquisição de bens, execução de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins”.

Para Kohama (2001, p. 109):

“despesas são os gastos fixados La Lei Orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importância recebida a título de cauções, depósitos, consignações, etc” (Kohama, 2001).

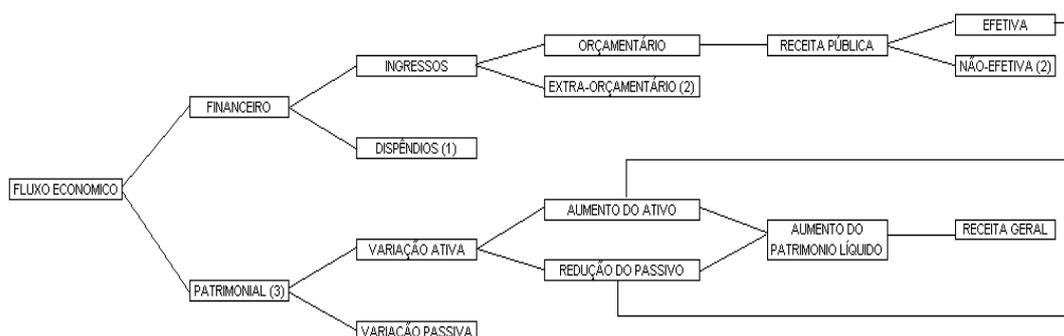
Conforme o art. 12 da Lei 4.320 de 1964, as despesas públicas subdividem-se em *correntes* (constituem o grupo de despesas com a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral) e de *capital* (constituem o grupo de despesas com a intenção de adquirir ou constituir bem de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens e serviços e integrarão o patrimônio público).

A receita pública assume, na administração pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares como a sua distribuição entre as esferas governamentais, o estabelecimento de limites legais impostos pela LRF, permitindo estudos e análises da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade.

Torna-se notável a relevância da receita pública no processo orçamentário, uma vez que a previsão dimensiona a capacidade governamental em fixa a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

Cabe aqui trazer em foco que na administração pública o fluxo econômico é compreendido por dois conceitos distintos. O primeiro é o conceito financeiro fundamentado na tradição *cameralista* (gestão financeira) do ingresso de disponibilidade, na qual se baseou o orçamento e estabeleceu o regime de cais para a Receita Pública. O segundo é a tradição *patrimonialista*, que por muito tempo não vem sendo observado tanto pela administração pública quanto pela contabilidade pública paliçada ao setor público e que, com o advento da LRF vem demandando esforços para fazer cumpri-lo, necessitando uma mudança cultural.

Para um entendimento mais amplo, veja o fluxo econômico a baixo:



Observações:

- 1 – Estes são conceitos de despesa, que comporão o fluxo das despesas públicas do Manual das Despesas a ser elaborado;
- 2 – Tratam-se apenas de fluxo financeiro sem impacto no Patrimônio Líquido; e
- 3 – Os conceitos de variações patrimoniais serão tratados no Manual específico a ser elaborado.

Retornando especificamente para a receita pública cabe salientar que a LRF dispõe em seu art. 11, que constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação. Assim, estados e municípios devem instituir e, efetivamente, cobrar todos os tributos de sua competência, não sendo, portanto, admissível que um ente da federação sobreviva apenas com transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não esteja observado este princípio. Em suma, a União e os estados estão proibidos de efetuar transferências voluntárias para o município que não esteja exercendo plenamente sua competência tributária constitucional.

A exemplo do que acontece com renúncia de receita, a geração de despesa obrigatória de caráter continuado deve ser acompanhada de estimativa do impacto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois anos subsequente e da indicação da origem dos recursos para o seu custeio, de modo que não haja efeitos negativos sobre as metas fiscais, conforme especifica no art. 17 da LRF.

Portanto, aumentos de despesas devem ser acompanhados de estimativas dos efeitos trienais e de medidas de compensação, através de um aumento permanente de receita ou da redução permanente de outras despesas. Em suma fica evidente que a LRF procurou conferir consistência intertemporal à política fiscal, para tanto, tratou de restituir ao orçamento seu verdadeiro papel, qual seja, ser peça de controle dos gastos públicos e de definição dos objetivos e metas. Verifica-se também na comparação dos controles dos gastos públicos, o fortalecimento da democracia, onde obrigatoriamente está contido os anseios da sociedade, sem perder de vista o indispensável equilíbrio entre despesas e receitas.

Os Crimes de Responsabilidade Fiscal

A LRF trouxe um novo horizonte, e consigo também trouxe nova normatização da lei de crimes contra a administração pública. Dentre tais destaca-se a que fulmina de

nulidade determinados atos, quando praticados em detrimento da boa e regular gestão de recursos públicos (despesas de pessoal, desapropriação de imóvel urbano sem observância do disposto no art. 182 da Constituição Federal), ou ainda, a que veda o recebimento de transferências voluntárias de outros entes públicos, mencionada anteriormente. Mas destaca-se ainda o que prevê o art. 73 da LRF, que refere-se a responsabilização pessoal dos Agentes Públicos.

O que observa-se em relação aos municípios, e que o executivo municipal desconhece o que é orçamento, deixando na maioria das vezes, a cargo das Secretarias de Finanças a incumbência da preparação orçamentária. Na condição de responsável, o executivo municipal deve ter presente o que a LRF considera como crime de responsabilidade:

1. Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos na Lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
2. Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na Lei Orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
3. Deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
4. Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juro e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
5. Ordenar ou autorizar; em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
6. Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
7. Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
8. Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limites ou condições estabelecidas em Lei.

Passos Para Adaptação a LRF

De forma prática e eficiente existem algumas observações rápidas que podem auxiliar na adaptação do orçamento público a LRF. Dentre elas destaca-se:

- Determinar a situação do município em relação aos limites estabelecidos pela LRF e elaborar um plano de adequação das despesas e dívidas aos seus limites;
- Não dar aumento para a despesa de pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato e não autorizar a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda à LRF;
- Efetuar sempre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesas;

- Efetuar sempre a estimativa e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio para despesa obrigatória de caráter continuado, que deverá ter seus efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução de outra despesa;
- Não contrair obrigação de despesa, nos últimos oito meses do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito;
- Controlar as despesas de pessoal que não poderão exceder, até o final de 2003, em cada ano, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício anterior, acrescida de até 10%, desde que esse crescimento não implique em ultrapassar limites globais estabelecidos pela LRF;
- Controlar as despesas com serviços de terceiros, que não podem exceder, a cada ano, a proporção da receita corrente líquida verificada quatro anos antes;
- Os novos projetos só poderão ser iniciados depois de adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO;
- Os municípios devem encaminhar suas contas ao Executivo da União até 30 de abril, com cópia para o Executivo do respectivo estado;
- Os municípios pequenos, preferencialmente, devem ser organizados em cooperativas para apresentar novos relatórios previstos na lei, tendo presente que estão sujeitos às mesmas limitações da LRF estabelecidas para os demais municípios (**GOVERNO DA BAHIA, 2000**).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal define os princípios básicos de responsabilidade, tem em seu bojo noções de como realizar uma gestão prudente dos recursos públicos, estabelecendo também mecanismos prévios de ajustes que asseguram a observância de parâmetros de sustentabilidade fiscal. Neste contexto, os governos (estadual, municipal e federal) são obrigados a tornar transparente e equilibrada a diferença entre receitas e despesas. Em contra partida a sociedade juntamente com as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores são obrigadas a discutir abertamente formas de combater o desequilíbrio fiscal.

Em suma, transparência e responsabilidade. Estes são os pilares básicos da LRF. Como todo modelo eficiente, a lei se baseia em um princípio simples e exige apenas a utilização das operações de soma e subtração para ser aplicada. Basta não gastar mais do que se arrecada. Instalada como um código de conduta para os governantes e administradores públicos, seu objetivo maior é a busca e a manutenção do equilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo e ao alcance dos três poderes (**GOVERNO DA BAHIA, 2000**).

Na LRF grande ênfase é concedida para o estabelecimento de limites e o controle com endividamento, despesas de pessoal, restos a pagar e preservação do patrimônio público. Na realidade observou-se que na LRF os gastos decorrentes de uma administração municipal passam a ser avaliados não pela quantidade, como acontecia anteriormente, mas pela qualidade do gasto: a obediência aos limites, o equilíbrio das contas, a aplicação correta dos recursos, os custos envolvidos e a transparência na execução das despesas.

Dentro dos inúmeros pontos que poderiam ser estudados relativos ao impacto da LRF na administração pública, este trabalho buscou a análise do impacto da Lei na gestão pública dos municípios. Desta forma, cabe salientar que a LRF se baseia em quatro eixos de atuação: planejamento, controle, responsabilização e transparência. E a aplicação destes eixos executado com eficiência e sinergia traz ao município um melhor desenvolvimento de suas atividades, bem como, o fortalecimento da democracia, pois quando se visualiza nos orçamentos os anseios da sociedade.

Um ponto analisado neste trabalho e que tem grande destaque, é que a ação do Município deve balizar sempre no interesse público. Aliás, sempre é bom lembrar o teor do artigo 1º, parágrafo único da CF/88, onde lemos que *todo o poder emana do povo...*, devendo assim esse mesmo “povo” ser objeto constante da ação do Poder Público. Portanto, esse mesmo interesse público é que exige o controle da administração, afinal o Município tem a responsabilidade de gerir os negócios de interesse da coletividade.

Quando se observam os dados dispostos no grande cenário nacional, em prisma nas grandes regiões, destaca-se a utilização dos instrumentos de gestão urbana nos municípios brasileiros de maior porte populacional. De maneira geral os dados encontrados pelo censo IBGE 2008, o qual avalia um amplo conjunto de informações referentes à atividade legislativa e a instrumentos de planejamentos municipais, com foco especial na política de planejamento e desenvolvimento urbano dentre outros, revelam a necessidade de se estender à regulação para gestão urbana a um número muito maior de municípios do que aqueles que já existem. É importante notar, ainda, que existem muitos municípios que não cumprem a legislação obrigatória, onde o Plano Plurianual de investimentos não existe, e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais não foram implementadas.

Enfatizamos que embora não sejam de implementação obrigatória, o plano de governo ou o plano de Diretrizes Governamentais e o plano estratégico são desejáveis no sentido de propiciarem um melhor planejamento governamental.

Observou-se também, que mesmo os instrumentos de planejamento impostos pela ordem jurídica, o Plano Plurianual, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO e a Lei Orçamentária Anual, a LOA, passam ao largo da preconizada participação popular. Na maioria são elaborados por contabilistas quase sempre terceirizados sob o manto de intermináveis consultorias. Na realidade, os próprios servidores que estão diretamente ligados à execução orçamentária, os quais operam o sistema, são chamados a tecer sua opinião sobre o assunto. Necessita-se urgentemente que aja espaço para uma Gestão por resultados, onde o preceito da participação popular no tracejamento dos planos e projeto seja levando muito a sério, e onde o resultado seja sempre o bem comum.

É evidente que infelizmente seja necessário uma previsão legal para que os administradores tomem consciência da importância dos princípios da moralidade administrativa e da gestão responsável e eficiente. Portanto acredita-se que a LRF seja um instrumento importante e primordial, mas não suficiente para o equilíbrio das contas públicas, faz-se necessário uma mudança radical na visão de todos que exerçam papel na gestão pública. Desde os gestores, auditores, vereadores, entes públicos, dentre outros, mas principalmente da sociedade, o melhor instrumento fiscalizador que existe.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração: abordagem descritivas e explicativas*. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

FONTENELE, Alysson Maia. *O orçamento público no Brasil: uma visão geral. Jus navigandi, Teresina*. Ano 7. N. 62, fev. 2003. Disponível em: [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738). Acesso em 08/10/2010.

GOVERNO DA BAHIA. *Parâmetros para uma gestão fiscal responsável*. 2ª Edição, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 8. Ed. São Paulo: Atlas. 2001.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios do Direito Administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, PP. 39-40.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____, Hely Lopes. *Finanças Municipais*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: Saraiva, 1979.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão, impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MOTTA, C. P. Coelho; **SANTANA**, J. Eduardo; **FERNANDES**, J.U. Jacoby; **ALVES**, L. da Silva. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101. De 04/05/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, junho de 2000.

SILVA, Lino Martins. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 5 ed. São Paulo, 2002.

