

A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na gestão do administrador público.

Stephanie Silva Matos¹ & Romilson Rangel Aiache²

¹Graduanda do Curso de Administração, do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac. E-mail: stephanie.silva.matos@gmail.com.

²Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília-UnB. E-mail: romilson.aiache@uniceplac.edu.br.

RESUMO

Este artigo abrange a atuação dos gestores fiscais em relação ao orçamento público, na função de defender o orçamento anual e o seu devido planejamento orçamentário, conforme as receitas e despesas previstas no Plano Plurianual (PPA). Para auxiliar as atividades desses gestores foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a finalidade de prevenir e corrigir situações que prejudiquem o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas. O objetivo geral do presente artigo é realizar uma revisão na literatura da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando demonstrar a influência desta lei no cotidiano dos gestores públicos. A metodologia utilizada na referida pesquisa foi descritiva, qualitativa com estudo comparativo. O aludido artigo tem o intuito de responder a três perguntas: O que é LRF? Quais vantagens e consequências após sua criação? Qual sua influência na vida do gestor público? De posse dos dados que se limitaram em analisar as variáveis: Planejamento; Equilíbrio das Contas Públicas; Transparência; e Responsabilização dos gestores, constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe vantagens para o controle do orçamento público, mas também trouxe desafios mais rigorosos aos administradores.

Palavras-chave: Gestor público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This article covers the role of tax managers in relation to the public budget, in the role of defending the annual budget and its proper budget planning, according to the revenues and expenses provided for in the Multi-Year Plan (PPA). To assist these managers' activities, the Fiscal Responsibility Law (LRF) was created, with the aim of preventing and correcting situations that affect the balance between public revenues and expenditures. The general objective of this article is to carry out a literature review of the Fiscal Responsibility Law, seeking to demonstrate the influence of this law on the daily lives of public managers. The methodology used in that research was descriptive, qualitative with a comparative study. The aforementioned article is intended to answer three questions: What is LRF? What advantages and consequences after its creation? What is your influence on the life of the public manager? In possession of the data that were limited to analyzing the variables: Planning; Balance of Public Accounts; Transparency; and Accountability of managers, it was found that the Fiscal Responsibility Law brought advantages for the control

of the public budget, but also brought more rigorous challenges to administrators.

Keywords: Criminal law. Theory of deliberate blindness. Eventual dolo. Theory of evidence. Means of proof.

1 INTRODUÇÃO

Do mesmo modo que controlamos nossas finanças, buscando o equilíbrio entre o que ganhamos e como devemos gastar, para não nos endividarmos, o Estado também precisa dessa educação financeira para obter o controle e equilíbrio de suas finanças.

Segundo Deus (2011), o Brasil convivia com a falta de planejamento e consequentemente com constantes déficits, com uma visão voltada exclusivamente para o intuito político, deixando a mercê a efetividade do controle das contas públicas e contando com uma conduta aética dos gestores que passavam dívidas públicas para os gestores seguintes sem a menor responsabilidade dos atos feitos em sua administração, demonstrando um verdadeiro descontrole da gestão fiscal e uma falta de responsabilização daqueles que deveriam ser responsáveis pela administração das receitas e despesas do país.

Ainda segundo o autor, com os maus bocados que o Brasil se encontrava e com a pressão que a sociedade vinha impondo, o governo precisou ter novas atitudes, buscando solucionar o caos que estava instalado naquele momento.

Para resolver a questão, a Constituição Federal Brasileira (CF/1988) procurou criar em seu ordenamento um capítulo próprio para as normas gerais de finanças públicas - Capítulo II da CF/1988 que vai do artigo 163 à 169 – constando nesse capítulo a sugestão de criação de uma Lei complementar que regula-se alguns limites e regras que apresenta-se mais eficiência no equilíbrio das contas públicas e uma conduta mais ética dos gestores, assim também como uma maior participação da sociedade quanto a essa fiscalização auxiliado uma maior transparência desses gastos.

Buscando esse controle e equilíbrio das contas públicas, uma conduta ética dos gestores públicos quanto a gestão fiscal e um melhor planejamento do governo nas ações do no âmbito financeiro, em 04 de maio de 2000 foi sancionada nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal e DF).

A Lei Complementar 101/2000, que é objeto de estudo desse artigo, foi promulgada com o propósito de se ter uma melhor administração das receitas e despesas públicas - o que é comumente conhecido como “gerar o fisco” - e trazer o princípio do equilíbrio das contas paralelamente com um código de conduta em sua redação voltada para responsabilização daqueles que agirem de forma contrária à lei.

A presente pesquisa buscará entender em que a Lei de Responsabilidade influenciou na gestão fiscal, a problemática se justifica com base nas

discussões e dúvidas que existem quanto ao controle da gestão fiscal, onde esses debates são frequentemente pautas de programas jornalísticos. Nesse sentido, a proposta é fazer com que o leitor compreenda a Lei e o cenário que é imposto ao gestor público, já que podemos prever que tudo que afeta o âmbito público ocasiona consequências a sociedade e aos gestores da área privada.

Nessa linha, o objetivo geral deste artigo é demonstrar a influência da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) na gestão fiscal com o objetivo específico em conceituar a Lei supracitada, demonstrar as vantagens e consequências de sua aplicação e assimilar o convívio do administrador público dependente dessa lei.

O propósito da pesquisa consiste em uma abordagem descritiva, com análise de resultados embasada em uma pesquisa qualitativa, onde a aplicação escolhida para o estudo da temática é metodologia bibliográfica, onde buscou-se fazer uma revisão na literatura já existente, para um melhor entendimento do tema, e com base nas fontes consultadas e abordadas durante o trabalho, trazer uma contribuição de conhecimento.

Para conceituar a lei em questão a pesquisa contou com a leitura da lei juntamente com vídeo-aulas e alguns artigos publicados em sites do governo, escolhendo como variáveis as vantagens e consequências da aplicação da lei e o cenário que o gestor público enfrenta em obediência a lei, buscou-se artigos científicos disponibilizados na internet, por meio do Google Acadêmico e livros versando sobre o assunto, com o objetivo de, após a análise e leitura dos textos, apresentar a influência da lei de Responsabilidade Fiscal na atuação do gestor público, analisando apenas os documentos escritos em português, excluídos os que não se enquadravam ao tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA E SUAS PROVAS

O estudo foi dividido nas seguintes fases: orçamento público, história da Lei de Responsabilidade Fiscal, abrangência da Lei, objetivos e princípios, Planejamento, receita, despesa, transparência, controle e fiscalização, vantagens da criação da Lei, consequência do descumprimento da Lei e a conclusão explicitando a influência no cotidiano do gestor público.

O objeto de pesquisa foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, estudada através do site do Portal da Legislação¹, que foi a base de estudo do trabalho, por ser um site confiável onde as leis estão sempre atualizadas.

2.1.1 Orçamento Público

¹ O Site do Planalto ou Portal da Legislação somente disponibiliza a legislação federal, conforme publicação no Diário Oficial da União. O Endereço eletrônico citado é: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/#anavigation>.

O orçamento público é o documento que demonstra qual é a quantidade de impostos e taxas que o governo vem recolhendo e o quanto que ele gasta na distribuição desses recursos em prol da sociedade.

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal²:

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Conti (2010, p.33), acrescenta: “O orçamento público há muito tempo deixou de ser peça de natureza contábil para se tornar um instrumento efetivo de controle da sociedade sobre as finanças públicas”.

Atualmente o orçamento público é norteado pela Lei 4.320/1964 e não é apenas o único instrumento financeiro obrigatório pois vive ao lado de outras no mesmo âmbito.

De acordo com o art.165, §5º, da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/1988), o orçamento se divide em três partes, quais sejam: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social. O detalhamento de cada um está previsto na CF, art. 165³, a seguir descrito:

I - o 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.

Para responsabilizar e auxiliar o orçamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 criada em 04 de maio de 2000) regulamentou os artigos 163 e 169 da CF/88, e está amparada no Capítulo II, do Título VI; focada na gestão fiscal em mostrar um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

2.2 História da LRF

Desde o início da década de 1980, foi dada a largada em uma sequência de batalhas para buscar compreender as origens dos desequilíbrios econômicos tentando reverter o descontrole das contas públicas no Brasil.

Segundo Deus (2011):

² O Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. O endereço eletrônico citado é: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>

³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988, art. 165, §5º.

Podemos perceber que a reforma do Estado que revolucionou o mundo buscando uma justificativa para a globalização vigente, reduziu a autonomia dos Estados no sentido de estabelecer e por em funcionamento políticas condizentes, atingidos pela crise que começa a se estender por todo o mundo e inclusive no Brasil a partir dos anos 80 com o episódio hiperinflacionário que se acentuou nos anos 90 assim, tornou-se imprescindível a reforma do Estado no Brasil. (DEUS, 2011, p.3)

Ainda segundo o autor, o Brasil no início dos anos 80 até os anos 90 passou um período hiperinflacionário que comprovava o total desequilíbrio das contas públicas, junto com o desequilíbrio do orçamento a sociedade tinha uma carência de uma conduta ética por parte dos gestores, conforme menciona Deus (2011):

A sociedade já clamava por conduta ética por parte dos governantes na consecução de seus atos na gerência de aplicação dos recursos em cada governo. Isso porque já se notava, ao longo de muitos anos, o verdadeiro descontrole nas despesas dos entes da federação, principalmente, em anos eleitorais. (DEUS, 2011, p. 3)

O desequilíbrio das contas e a sede da sociedade para ter gestores éticos posteriormente ocasionou várias reformas administrativas e a criação de uma nova Constituição a de 1988, que dedicou-se no Capítulo II da CF/1988 a trata das finanças públicas, e é nesse capítulo que se sugere a criação de uma Lei complementar que estabeleça limites e que responsabilize os encarregados pelas contas públicas, diante disso, criou-se a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), promulgada no Senado Federal, presidida por Antonio Carlos Magalhães, e sancionada durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, essa lei estabelece segundo Senado Notícias:

A lei estabelece, em regime nacional, parâmetros para gasto público de cada ente federativo. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal de União, estados e municípios e do Distrito Federal, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira da administração pública, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.⁴ (SENADO NOTÍCIAS)

A LRF não substitui nem revoga a Lei 4.320/64, a Lei 4.320/64 trata das normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços enquanto a LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal brasileira, Conforme o art.163 da CF/1988:

Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf> - consultado em 29/03/2020.

- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- ~~V - fiscalização das instituições financeiras;~~
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003](#))
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Em resumo a Lei de Responsabilidade Fiscal é bem definida no seguinte trecho, encontrado na obra de Deus (2011) apud Jund (2011):

[...] O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs normas de planejamento e controle mais rigorosas, fez com que a Contabilidade Governamental deixasse de ficar adstrita somente ao objetivo da prestação de contas; o novo gestor público passou a ter que estudar formas que permitam o controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros para que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes, aguçando a análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação, principalmente no que diz respeito à contribuição do povo por meio dos tributos [...]. DEUS (2008, p. 8) apud JUND, 2011, p. 6).

O autor expressa que a lei de responsabilidade fiscal foi o que impôs o planejamento e controle mais rigoroso sobre as contas públicas. Júnior e Rossi (2011) afirmam que antes da LRF, o planejamento que era estabelecido pelo plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) e que era apenas um planejamento fictício, sem compromisso com a realidade, era um planejamento superficial feito apenas para cumprir com a legislação que a Constituição trazia, conforme segue o trecho a seguir:

o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) eram autênticas peças de ficção; reproduziam modelos franquados por instituições públicas ou empresas de assessoria. Quer tivesse mil ou um milhão de habitantes, os Municípios, sobretudo esses, contavam com programas e metas absurdamente semelhantes. Enfim, o planejamento se apresentava para atender, somente na forma, aos dispositivos constitucionais. (JÚNIOR e ROSSI, 2011).⁵

Para garantir o funcionamento da LRF, que preza pelo planejamento, ela continuou contando com os mesmo instrumentos de gestão dos recursos, garantidos pela Constituição Federal Brasileira, conforme já falado: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentaria Anual (LOA).

⁵ <https://jus.com.br/artigos/17057/dez-anos-de-lei-de-responsabilidade-fiscal>), consultado em 02/04/2020.

O Site do Senado Federal ⁶ traz a seguintes definições para cada um desses instrumentos atualmente:

- O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA. A vigência de cada PPA inicia no segundo ano de mandato presidencial, terminando ao fim do primeiro ano do mandato seguinte.
- A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, entre outras funções.
- A LOA é o orçamento propriamente dito, uma lei que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro. A LOA contém todos os gastos do Governo Federal e seu projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

2.3 Abrangência da LC 101/2000

É na administração pública que a Lei complementar nº 101/2000 será aplicada, a administração pública basicamente é um sistema que envolve instituições, fator humano, financeiro entre outros elementos, embasado por legislações em que tem como objetivo o bem comum.

De acordo com Araujo:

A Administração Pública de forma ampla, é um sistema complexo, composto de instituições e órgãos do estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer de forma adequada a autoridade política e suas demais funções constitucionais, visando o bem comum.(ARAUJO, 2012, p.4).

Esse sistema complexo que é a Administração Pública, é o instrumento que o Estado tem para que se cumpra o que o Governo planejou, para que essa máquina mantenha-se alinhada, a Administração pública conta com o Direito Administrativo, segundo Nogueira (1992):

O Direito Administrativo impõe as regras jurídicas de organização e funcionamento do complexo estatal; as técnicas de administração indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração. (NOGUEIRA, 1992 , p. 11).

Para conduzir Administração pública, foi estabelecido princípios, pelo qual o direito administrativo também se baseia, conforme a Constituição

⁶ Site do Senado Federal é uma plataforma eletrônica onde são compartilhados todos o assuntos de interesse do Senado. A citação feita está disponível no endereço: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>, consultada em 19/03/2020.

Federal dispõem:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.(CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988, Art. 37).

Não sendo conduzida apenas pelos princípios constitucionais, como também pelos Infraconstitucionais.

Para Pinto (2008) os consagrados na legislação infraconstitucional, se dividem em princípio da supremacia do interesse público, princípio da indisponibilidade, da continuidade, princípio da autotutela, da especialidade, princípio da presunção de legitimidade, de legalidade e de veracidade e o princípio da segurança jurídica que visa garantir certa perpetuidade nas relações jurídicas estabelecidas pela Administração Pública.

O autor ainda esclarece o significado de cada um desses princípios:

- O princípio da supremacia do interesse público, na visão do autor existe quando no choque entre o interesse particular e público o que prevalece é o interesse público, pois ele é o interesse da coletividade da sociedade, porém, esse princípio não é absoluto pois não se pode ignorar sem motivos os direitos individuais.
- Na perspectiva do autor o princípio da indisponibilidade, significa que o administrador não tem liberdade total para tomar decisões que não estejam autorizadas em legislação.
- No princípio da continuidade, o autor diz que a atividade pública não pode para sem motivação justificada.
- Quanto ao princípio da autotutela, o autor informa que Administração Pública tem o poder de reavaliar os próprios atos por motivo de conveniência ou oportunidade quando visto a ilegalidade.
- No que tange princípio da especialidade, o autor utilizou como exemplo de atuação desse princípio, o âmbito das entidades estatais, onde ele esclarece que por conta desse princípio as entidades estatais não podem fugir ou transfigurar as finalidades que foram a elas atribuídas legalmente
- Referente ao princípio da presunção de legitimidade, de legalidade e de veracidade, o autor explica que esse princípio traz a ideia que o Atos da Administração Públicas trazem a verdade por serem obrigados a se embasarem no que a lei determina.
- No princípio da proporcionalidade o autor fala que esse princípio impõe à Administração Pública que os meios e os fins tem que ser pautados na legalidade caso contrário ocorrerá o banimento daquela ação abusiva.

- Princípio da segurança jurídica, que é o princípio que garante a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas pela Administração Pública.

Uma vez que a administração pública se divide em direta e indireta (Art. 37, caput, Constituição Federal brasileira de 1988) e encontra-se em todos os poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a LRF torna-se obrigatória em todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídos os órgãos com autonomia a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Nesse segmento a LC 101/2000 apresenta em sua redação no art. 1º, §2º e 3º:

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal

de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município". (LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 1º, §2º e §3º).

Não só é obrigatório na administração pública todos os princípios constitucionais e os infraconstitucionais como também o cumprimento da Lei Complementar 101/2000 em todos os Entes e Poderes.

2.4 Objetivos e Princípios

A Lei Complementar 101/2000 foi promulgada com um objetivo específico, conforme exposto no art.1º, §1º, conforme segue.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#). § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por

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

E está baseada nos seguintes princípios, de acordo com o Tesouro Nacional:

1. Prevenção de déficits excessivos e frequentes, equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo;
2. Limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos;
3. Preservação do patrimônio público em nível adequado;
4. Adoção de política tributária previsível e estável;
5. Transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva (Tesouro Nacional, Modulo 8, pg. 15).

No artigo 11º da Lei complementar 101/2000, está determinado o princípio da responsabilização dos gestores, que basicamente significa que o gestor público dever arrecadar e gastar até o limite da sua receita, de acordo com o regramento que a lei traz.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

A lei em questão traz seus próprios princípios e objetivos para orientação de sua finalidade em buscar impor a responsabilidade na gestão fiscal pressuposta de ações planejadas e transparentes.

2.5 Planejamento

A lei de Responsabilidade fiscal conforme já vimos busca o equilíbrio das contas e para que isso ocorra ela conta com o planejamento citado nos arts. 3º ao 10º, esses artigos trazem determinações que a LDO, LOA devem se pautar assim como também traz a forma que ocorrerá a execução Orçamentária e o cumprimento das Metas. Conforme segue citação da LRF:

Art. 3º (VETADO)

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

I - disporá também sobre: (...)

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

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e

montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [\(Vide Decreto nº 4.959, de 2004\)](#) [\(Vide Decreto nº 5.356, de 2005\)](#)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal 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, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no [art. 100 da Constituição](#).

Esses artigos citados acima basicamente discorrem de como será feita a gestão fiscal, dando determinações que trará o aprimoramento do planejamento nos instrumentos que auxiliam essa lei, como a Lei de diretrizes orçamentárias e a Lei orçamentaria anual.

Costa e Júnior (2014) definem o planejamento da LRF, com a seguintes visão:

Planejamento: melhoria nas condições de criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, e para a concessão de garantias. (COSTA e JÚNIOR, 2014⁷)

De acordo com Sales; Martins (2014) o planejamento da Lei de Responsabilidade Fiscal é realizado como:

Esse planejamento deve ser realizado de acordo com os objetivos da República e com os princípios constitucionais. Assim, não há total liberdade de atuação para o legislador, em relação à elaboração das leis orçamentárias, e nem para o Administrador, em relação à realização dos investimentos e dos serviços públicos a que as verbas devem ser destinadas. É assegurada, toda-via, certa discricionariedade, isto é, a possibilidade de escolha do destino dos

⁷ O artigo dos autores Costa e Júnior fala da lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública e encontra-se disponível no seguinte link: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-gerencial-para-a-administracao-publica/>

gastos com investimentos e políticas sociais, desde que de acordo com o texto constitucional. (SALES; MARTINS, p.245, 2014)

Conforme é de se observar no debate deste artigo, fica claro que a Lei complementar 101/2000 enfatiza uma preocupação não só de respeitar os dispositivos constitucionais no planejamento mas também traz a cautela de não dar total liberdade para o Gestor administrar esses serviços fazendo-o com que ele se restrinja ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6 Receita

O equilíbrio das contas públicas basicamente se dá pelo controle das receitas menos despesas e é de responsabilidade da LDO manter esse equilíbrio, conforme exposto na Lei de Responsabilidade Fiscal entre outras obrigações.

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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas; (LEI complementar 101/2000)

A lei 4.320/64 que institui normas gerais de direito financeiro, define receitas em seu artigo 9º, conforme transcrito abaixo:

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou especificas exercidas por essas entidades. (LEI 4.320/1964, CAPÍTULO II, ART.9º)

Segundo Costa e Júnior (2014), a receita pública é de suma importância para o orçamento, pois é com base nela que o governo faz previsão e com base nisso far-se-á delimitação das despesas, conforme exposto abaixo:

É notável a relevância da Receita Pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa Pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa. (COSTA e JÚNIOR, 2014)

A lei de responsabilidade fiscal traz normas de previsão e arrecadação das receitas públicas conforme apresentado nos seguintes artigos:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de

demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

É de se constatar que um dos motivos existentes para tentar equilibrar as contas públicas é delimitar o valor da quantidade de despesas de acordo com a previsão que o Estado espera arrecadar de Receita.

2.7 Despesa

Segundo Costa e Júnior (2014) despesas são:

As Despesas correspondem ao conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, que tem como finalidade o seu funcionamento, através da distribuição das receitas, para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos, observados na lei. (COSTA e JÚNIOR, 2014)

Para evitar o desequilíbrio das contas públicas a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe algumas regras e limites para o campo das despesas, tentando fazer com que a máquina pública tenha mais controle sobre seus gastos e com que os gestores tenham mais consciência do modo de pagamento dessas despesas e o modo de criação delas.

Para isso que isso aconteça a LRF determinou que quando houver a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que tragam ao Estado aumento de despesas, os gestores fiscais terão que demonstrar o impacto financeiro-orçamentário do ano em que a ação entrar em vigor e dos 2 (dois) anos seguintes que o aumento da despesa vai trazer juntamente com a declaração do ordenador da despesa⁸, declarando que o o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e que está compatível com o PPA e a LDO. Conforme declarado no art 16. da Lei complementar 101/2000:

⁸ Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio (§ 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67). Também pode ser caracterizado como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos (IN/DTN nº 10/91).

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além da lei apresentar as condições para que o aumento da despesa não seja considerado não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio, ela também informa no seu artigo 17, que as despesas que não forem as despesas obrigatórias de caráter continuado também serão consideradas irregulares caso não estejam de acordo com o artigo 16, conforme segue:

“Art. 17. 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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.”

Um dos destaques da lei de Responsabilidade Fiscal é a limitação que a lei instituiu para despesas com o pessoal que encontra-se no artigo 18 e 19.

No artigo 18 a lei basicamente fala o que vai ser entendido como despesa com o pessoal para base de cálculos.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Já no artigo 19 são definidos os percentuais da receita corrente líquida que serão destinados a esse tipo de gasto conforme tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Despesas de pessoal por poder e órgão (% RCL):

Esfera/ Poder	Ministério				Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Público	
União	40,90	2,50	6,00	0,60	50,00
Estados	49,00	3,00	6,00	2,00	60,00
Municípios	54,00	6,00	–	–	60,00

Araújo, Filho e Gomes (2015).

Souza (2004) conclui que a limitação dos gastos de pessoal contribui para o combate ao déficit público.

“Limitando os gastos com pessoal a receita corrente líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal ajuda a combater o déficit público, trazendo mais transparência na gestão pública e dando maiores condições para a sociedade fiscalizar o gestor público.” (SOUZA, 2004, p.27)

Observa-se que uma das principais regras para minimizar o desequilíbrio é criar uma série de etapas onde o gestor público tenha que justificar aumento de despesa e demonstrar uma estimativa de impacto financeiro que aquela despesa adicional vai trazer para o Estado dando a possibilidade do Governo se organizar e planejar ações que possam coibir o descontrole de gastos.

Percebe-se que a Lei complementar 101/2000 não se preocupa apenas com as despesas novas que possam surgir no decorrer dos anos mas também mostra uma atenção em controlar os gastos já existentes, exemplo disso é a limitação imposta aos gastos com pessoal.

2.8 Transparência e controle

De acordo com Pereira (2015)⁹, “o controle é a função pela qual a Administração e o cidadão contribuinte verificam se os planos, objetivos, metas, recursos ou insumos. A eles destinados foram alcançados e utilizados com eficiência.”

O controle é exercido pelo cidadão através da transparência, e é por meio desse princípio que é possível a observação do planejamento e das contas públicas do Estado.

Segundo Culau e Fortis (2006):

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a LRF. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade. (CULAU e FORTIS, 2006, p.01)

É no artigo n^o 48 da Lei Complementar 101/2000 que a Lei se dedica em falar como ocorrerá a transparência na gestão fiscal, conforme abaixo:

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

⁹Pereira (2015) em <https://jus.com.br/artigos/17057/dez-anos-de-lei-de-responsabilidade-fiscal>, 02/03/2020.

documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

É de se notar, que a Lei já determina quais dados são fundamentais para dar transparência na gestão fiscal, assim como também deixa claro o incentivo à participação da sociedade e o acompanhamento das informações em tempo real, disponibilizado via internet como ressalta Sales e Martins (2014)

Ressalte-se que a transparência pressupõe não só a divulgação dos dados a posteriori como também a divulgação de forma atualizada ou, nos termos da legislação financeira, em tempo real, mediante a utilização da internet. (SALES; MARTINS, pg.:245, 2014).

E além de tentar manter o equilíbrio das contas, fazer um planejamento o administrador também é responsável de expor todos os atos à sociedade, é função dele fomentar e exercer a transparência, conforme embasa Ribeiro (2002):

O papel do gestor público, na Lei de Responsabilidade Fiscal, é expor seus atos à sociedade, agora mais visíveis. Assim sendo, o conhecimento da legislação torna-se fundamental, porque em todas as ações praticadas, seja no momento de instituir projeto de desenvolvimento local; política de arrecadação de tributos; surgimento de novas despesas; o relacionamento com os servidores, tudo terá reflexo na lei, desta forma, cabe ao gestor estar atento às ações que praticar sempre consoante com a legislação fiscal. (RIBEIRO, 2002, pg. 49).

Como pode ser visto no decorrer das pesquisas, embasadas pelo referencial teórico consultado, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi motivada pela existência contumaz de desequilíbrios das contas públicas, causadas principalmente pela falta de responsabilidade e planejamento dos gestores em administrar os recursos públicos. Os déficits constantes no orçamento público exigiam que se buscasse uma solução que envolvesse maior controle e apresentasse maior transparência nas ações dos gestores públicos.

3 METODOLOGIA

Segundo Pradanov e Freitas (2003, p.14), metodologia é a aplicação de

procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade.

Assimilado o conceito de metodologia é necessário entender o que é ciência para que se consiga compreender o método utilizado nesse artigo.

De acordo com Marconi e Lakatos (2017), a ciência se caracteriza por processos de manipulação dos fenômenos que se pretende estudar, cuidando para que sejam medidos com a maior precisão possível, registram-se as condições em que eles ocorrem, assim como sua frequência e persistência, procedendo-se a sua decomposição, sua comparação com outros fenômenos, para detectar similaridades e diferenças para seu aproveitamento.

Entendida a importância da metodologia e o conceito de ciência, o presente artigo utilizou-se do método de pesquisa descritiva, com o objetivo de descrever o surgimento da Lei de Responsabilidade, e trazer as informações mais relevantes dessa Lei para o leitor, com a finalidade de demonstrar características do antes da criação dessa Lei e do depois.

Para isso, a pesquisa foi embasada na análise de artigos, sites e apostilas, vídeo-aulas, a leitura da Lei em questão, redigidos em português, excluídos os que não se enquadravam ao tema, focados nos conceitos em que os sites do governo apresentam.

A abordagem escolhida para análise dos resultados foi a pesquisa qualitativa com estudo comparativo com foco nas seguintes variáveis: antes e depois do planejamento, equilíbrio das contas públicas, transparência e responsabilização dos gestores.

Segundo Triviños:

É interessante salientar, uma vez mais, que o pesquisador, orientado pelo enfoque qualitativo, tem ampla liberdade teórica-metodológica para realizar seu estudo. Os limites de sua iniciativa particular estarão exclusivamente fixados pelas condições da exigência de um trabalho científico. Este, repetimos, deve ter uma estrutura coerente, consistente, originalidade e nível de objetivação capazes de merecer a aprovação dos cientistas num processo intersubjetivo de apreciação. (TRIVIÑOS 1987, p. 133)

O método de estudo para criação desse artigo foi a pesquisa bibliográfica com o propósito de embasar o juízo de valor da autora e revisar o que já existia na literatura, que nas palavras de Pizzani; Silva, Bello e Hayashi:

[...]pesquisa bibliográfica a revisão da literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico. Essa revisão é o que chamamos de levantamento bibliográfico ou revisão bibliográfica, a qual pode ser realizada em livros, periódicos, artigo de jornais, sites da Internet entre outras fontes. (PIZZANI; SILVA, BELLO e HAYASHI, 2012, p.54).

Utilizou-se palavras chaves para a busca de artigos os termos: “Gestor

público”; “lei de Responsabilidade Fiscal”, “Consequências da LRF” e “Vantagens da LRF”. Juntamente com pesquisas em sites como site do Planalto, Senado e o portal da Transparência.

A metodologia escolhida teve o objetivo de mostrar ao leitor de forma simplificada a importância da Lei de responsabilidade fiscal na gestão orçamentária do Brasil.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo geral da pesquisa foi demonstrar a influência da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) na gestão fiscal. Os objetivos específicos limitaram-se em conceituar a Lei supracitada, demonstrar as vantagens e consequências de sua aplicação, contextualizando o cenário em que o administrador público dependente dessa lei está situado.

Buscou-se, então, comparar as visões de autores expoentes no assunto analisando seus conceitos, observações e conclusões, que abrangem a LRF em seus momentos ex-ante e ex-post.

Foram elencadas, então, quatro variáveis e verificado o seu comportamento antes e depois da vigência da lei, para avaliar os seus reflexos no comportamento dos gestores e das próprias contas públicas. As variáveis escolhidas são:

- Planejamento;
- Equilíbrio das Contas Públicas;
- Transparência; e
- Responsabilização dos gestores.

Para facilitar a visualização e o entendimento, as principais observações foram colocadas em tabelas, cujos comentários encontram-se na tabela 1.

No decorrer da revisão bibliográfica os autores Júnior e Rossi (2011) constataram que antes da Lei de Responsabilidade Fiscal o planejamento não era cumprido de modo a idealizar ações que melhorassem as condições financeiras do Estado de maneira realista com cada Ente Público. Após a implementação da lei, conforme Costa e Junior (2014), houve melhoria da variável Planejamento pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia e para a geração de despesas.

Observou-se que o planejamento ganhou uma nova maneira de execução, ao invés de fazer uma planejamento apenas para não infringir os dispositivos constitucionais a Lei de Responsabilidade buscou trazer um planejamento mais efetivo onde aqueles que estão sob influência da Lei são obrigados a buscar melhorias dentro da realidade apresentada por cada Ente e estabelecer metas de resultados para situação financeira, trazendo também novas funcionalidades para os instrumentos de planejamento: LDO e LOA.

a. A variável Planejamento

Tabela 01 – Comparativo da Variável Planejamento

ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) eram autênticas peças de ficção; reproduziam modelos franqueados por instituições públicas ou empresas de assessoria. Quer tivesse mil ou um milhão de habitantes, os Municípios, sobretudo esses, contavam com programas e metas absurdamente semelhantes. Enfim, o planejamento se apresentava para atender, somente na forma, aos dispositivos constitucionais. (JÚNIOR E ROSSI, 2011)	<p>§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (ART.1º, §1º, LEI COMPLEMENTAR 101/2000)</p> <p>Planejamento: melhoria nas condições de criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, e para a concessão de garantias. (COSTA e JÚNIOR, 2014)</p>

Fonte: Elaborada pelos autores com base na legislação anterior e atual.

b. A Variável Equilíbrio das Contas Públicas

Tabela 02 – Comparativo da Variável Equilíbrio das Contas Públicas

ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
“a sociedade já clamava por conduta ética por parte dos governantes na consecução de seus atos na gerência de aplicação dos recursos em cada governo. Isso porque já se notava, ao longo de muitos anos, o verdadeiro descontrole nas despesas dos entes da federação, principalmente, em anos eleitorais. (DEUS, 2011, p. 3)”	<p>Prevenção de déficits excessivos e frequentes, equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo (TESOURO NACIONAL, MODULO 8, p. 15)</p> <p>Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.</p> <p>§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.</p>

Fonte: Elaborada pelos autores com base na legislação anterior e atual e dados do Tesouro Nacional.

Quanto ao equilíbrio das contas públicas durante todo o artigo percebemos que ela foi uma das grandes variáveis para a criação da lei complementar 101/2000 e isso fica bem claro na citação de Deus (2011). O Tesouro Nacional realça que um dos princípios que foram embutidos na criação da lei em questão, é a prevenção de déficits nas contas públicas que ocasionam o desequilíbrio orçamentário, e para que esse princípio seja cumprindo a Lei de responsabilidade fiscal determina algumas regras para que

os gestores cumpram objetivando o possível para o equilíbrio das contas, como por exemplo o parágrafo 2º do art. 12 da lei que determina que montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

c. A variável Transparência

Tabela 03 - Comparativo da Variável Transparência

ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF	
<p>“a sociedade já clamava por conduta ética por parte dos governantes na consecução de seus atos na gerência de aplicação dos recursos em cada governo. Isso porque já se notava, ao longo de muitos anos, o verdadeiro descontrole nas despesas dos entes da federação, principalmente, em anos eleitorais. (DEUS, 2011, p. 3)”</p>	<p>II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (LEI COMPLEMENTAR 101/2000, ART. 48, II)</p>	<p>A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a LRF. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade. (CULAU; FORTIS, 2006, p.01)</p>

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Culau; Fortis (2006); Deus (2011) e na legislação anterior e atual.

Quanto a variável da transparência no Discurso de Deus, 2011, constata-se que a sociedade já estava observando a falta de conduta ética e o desequilíbrio das contas públicas, diante disso a Lei complementar 101/2000 buscou trazer em seus objetivos o princípio da transparência para que a sociedade possa ter uma maior facilidade em acompanhar a conduta e informações prestadas pelos gestores, conforme determinar o artigo 48 da Lei de responsabilidade fiscal.

d. A variável Responsabilização dos gestores

Tabela 04 - Comparativo da Variável Responsabilização dos gestores

ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF	
<p>“a sociedade já clamava</p>	<p>Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a</p>	<p>o novo gestor público passou a ter que estudar formas que permitam o</p>

<p>por conduta ética por parte dos governantes na consecução de seus atos na gerência de aplicação dos recursos em cada governo. Isso porque já se notava, ao longo de muitos anos, o verdadeiro descontrole nas despesas dos entes da federação, principalmente, em anos eleitorais. (DEUS, 2011, pg. 3)</p>	<p>instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (ART.11, LEI COMPLEMENTAR 101/2000)</p>	<p>controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros para que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes, aguçando a análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação, principalmente no que diz respeito à contribuição do povo por meio dos tributos [...]. (2008, p. 8, DEUS apud JUND ,2011, p. 6)</p>
---	---	---

Fonte: Elaborada pelos autores com base na legislação e Deus (2011 e 2008).

No presente artigo citamos o autor Deus (2011) que informou como era antes da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a responsabilização dos gestores:

a sociedade já clamava por conduta ética por parte dos governantes na consecução de seus atos na gerência de aplicação dos recursos em cada governo. Isso porque já se notava, ao longo de muitos anos, o verdadeiro descontrole nas despesas dos entes da federação, principalmente, em anos eleitorais. (DEUS, 2011, pg. 3)

Já após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal destacou-se o Art.11, lei complementar 101/2000:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (ART.11, LEI COMPLEMENTAR 101/2000)

E a citação de Deus apud JUND (2011):

o novo gestor público passou a ter que estudar formas que permitam o controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros para que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes, aguçando a análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação, principalmente no que diz respeito à contribuição do povo por meio dos tributos [...]. DEUS (2008, p. 8) apud JUND (2011, p. 6).

Notou-se que a sociedade pressionava, antes da Lei de responsabilidade, para uma legislação que responsabiliza-se os responsáveis das contas públicas, e que com essa pressão a Lei em questão buscou trazer em sua redação um código que deixa-se expressamente claro que era de responsabilidade dos gestores fiscais a formar de arrecadação, a previsão de gastos, ficando subentendido que o equilíbrio das constas era de responsabilidade dos gestores que são obrigados a prestar contas.

5 CONCLUSÃO

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa constatou-se que existia uma influência da Lei de Responsabilidade Fiscal no cotidiano do administrador público, e que devido a essa temática ser bastante discutida nos meios de comunicação, justificava-se o interesse em compreender melhor os aspectos da lei e quais vantagens e consequências ela traz para o administrador.

Depois de verificar o comportamento das variáveis elencadas em seus momentos *ex-ante* e *ex-post*, pode-se concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal não só trouxe condutas de melhorias para o orçamento público como também trouxe desafios aos administradores públicos que devem ter, de acordo com a lei, ações e estratégias claras em seu planejamento, que já é uma das características expressas no ciclo PDCA (planejar, fazer, atuar e verificar) que todo administrador de formação tem conhecimento.

Assim como também a lei traz o desafio aos administradores em gerir os recursos públicos de maneira que minimize os déficits no orçamento, tendo que seguir estritamente o que a lei determina, com o objetivo em cumprir de forma positiva as metas estabelecidas pelos instrumentos de planejamento, como citado no decorrer do artigo, tanto na história da LRF quanto no planejamento.

O gestor se depara não só com o desafio de ter um planejamento eficiente que minimize os desequilíbrios das contas públicas, mas também em exercer uma conduta ética a transparente.

É de se notar que a transparência era uma variável que a sociedade clamava, já que os atos feitos pelos gestores não eram disponibilizados de forma clara para a sociedade, mas que hoje através dos portais da transparência a comunidade pode avaliar e exigir mudanças no serviço prestado.

Uma observação que pode ser feita quanto à importância de cumprimento dessa lei no país, é o fato da Lei de Responsabilidade Fiscal ter sido o estopim que ocasionou o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, onde seu crime recebeu a fundamentação de crime de responsabilidade fiscal, as famosas “pedaladas fiscais” citadas em diversos noticiários, ou seja as despesas que o governo vinha tendo não eram honradas, mas se continuava a fazer novos gastos sem amparo orçamentário, apenas “maquiando” o desequilíbrio que os cofres públicos estavam sofrendo, ocasionando a “fraude fiscal” e a “contabilidade destrutiva” conforme citado em uma das falas de Júlio Marcelo de Oliveira - procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰, além do descumprimento do planejamento exposto nas metas fiscais.

Diante disso constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei que busca, por meio da responsabilização dos gestores, uma conduta ética, com o objetivo de coibir atos de gastos desenfreios por parte dos gestores, buscando minimizar os déficits orçamentários brasileiros.

¹⁰ Fonte: Agência Senado.

Confirmou-se que, como uma das principais vantagens, essa lei traz uma certa eficiência no auxílio ao controle do equilíbrio das contas públicas e dar mais uma opção de controle para sociedade no que diz respeito as ações e decisões que são feitas pelos gestores, mostra também os avanços que ela trouxe na forma de gerenciar os recursos públicos. Certifica-se também que a lei trouxe consequências reais na responsabilização desses administradores, que a cada dia são por ela obrigados a planejar suas ações de forma eficiente e com mais cautela, uma vez que o descumprimento de suas atribuições ou a ação antiética perante a sociedade trará, como consequência a responsabilização por crimes contra a sociedade brasileira, onde os cidadãos cada vez mais percebem o seu papel de clientes e patrões no âmbito nacional.

Ressalva-se que a Lei complementar 101/2000 é bem ampla para debates, podendo-se futuramente estudar as dificuldades enfrentadas pelos gestores quanto ao seu cumprimento.

Finalmente, podemos concluir que a Lei não só determinou a eficiência no equilíbrio das contas, no planejamento e na transparência. Ela se preocupou em trazer a responsabilização dos administradores nessa jornada, pois eles são um elemento fundamental para o cumprimento positivo da lei. A partir dela, a preocupação com a gestão do orçamento público a cargo dos respectivos administradores ganhou novos contornos e foi um passo decisivo na busca de novos horizontes para esse assunto.

REFERÊNCIAS

- Agência Senado. **LRF**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf>. Acesso em: 29/03/2020.
- Agência Senado. **Especialistas entendem que Dilma cometeu crime de responsabilidade**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/02/especialistas-entendem-que-dilma-cometeu-crime-de-responsabilidade>. Acesso em: 13/06/2020.
- ARAÚJO, Filho e Gomes (2015). **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10**, https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-6122015000300739&script=sci_arttext&lng=pt
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 14/08/2019.
- CONTI, José Mauricio. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964** comentada/organizador José Mauricio Conti. – 2. Ed.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Acesso em: 15/03/2020
- COSTA, Carlos Eduardo de Mira; JÚNIOR, Antonio Gil da Costa., **A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública**, 2014, Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-gerencial-para-a-administracao-publica/>. Acesso em: 16/03/2020.
- DEUS, José Eronilde Tito, **A RETROSPECTIVA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E UM NOVO ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**, 2011, Disponível em: <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm&ogbl#inbox/QgrcJHrjCsZjhQkRzFqxhNTdLrvvtRzrmth?projector=1&messagePartId=0.1>. Acesso em: 27.04.2020.
- JÚNIOR, Flavio Corrêa de Toledo; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. A experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2582, 27 jul. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17057>. Acesso em: 02/02/2020.

- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade, Ed. Grupo Editorial Nacional, 2011, **Metodologia científica**, 2011, 7ª Edição. Acesso em: 08/11/2019;
- LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, Acesso em: 13/02/2020
- Lei 4.320/1964**, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18/04/2020
- NOGUEIRA, Bacharel em Direito pela FUPAC - Fundação Presidente Antônio Carlos – Barbacena/MG, turma 1989/1992, Pós-graduado (latu sensu) em Direito Civil pela FUPAC/Grupo Prisma. Disponível em: https://www.justocantins.com.br/files/publicacao/20120618233045_direito_administrativo. Pdf. Acesso em: 13/09/2019;
- PEREIRA, Bruno Sales. **Impacto dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal - Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 02 jun 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45121/impacto-dos-principios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-na-gestao-municipal>. Acesso em: 02/12/2019
- PINTO, Alexandre Guimarães Gavião, Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, **Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo**, 2008, p. 135, Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/revista42_sumario.htm, Visitada em 22/09/2019.
- PIZZANI, Luciana; SILVA, [Rosemary Cristina da](#); BELLO, [Suzelei Faria](#); HAYASHI, [Maria Cristina Piumbato Innocentini](#), **A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento**, RDBC. Acessado em 18/08/019.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Visitada em 09/08/2019.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, **Orçamento Público**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 11/03/2020.
- TESOURO NACIONAL, Módulo 8 - **Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/660317/Fundamentos+da+Lei+de+Responsabilidade+Fiscal.pdf/4493af82-4c66-4eb0-b84f-99c6bdd1b99d>. Acesso em 30/02/2020.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987. Acesso em: 05/03/2020.
- SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Laís Pinto. **Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.34, n.1, 2014, p.241-257. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1212>. Acesso em: 01/02/2020
- SENADO FEDERAL, **Legislação Orçamentaria**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em 07/05/2020.
- SOUZA, Rodrigo Silva de S. 2004, **DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DERESPONSABILIDADE FISCAL**, DISPONÍVEL EM: <http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis300704.PDF>. Acesso em 05/04/2020;