

FACULDADE UNYLEYA
PÓS-GRADUAÇÃO EM “PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO”

“A LRF E SUA IMPORTÂNCIA MESMO EM ÉPOCAS DE GRAVE CRISE FINANCEIRA”

GUSTAVO TRINDADE OLIVEIRA

Brasília, 03 de julho de 2018

SIS:

CÂMARA LEGISLATIVA
DO DISTRITO FEDERAL
BIBLIOTECA

Nº _____

DATA ____/____/____

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e a minha esposa, que sempre estiveram ao meu lado nessa longa jornada, e que me dão todo o suporte e estrutura para realização de minhas conquistas. E também a todos que de alguma forma acreditaram e me apoiaram em mais esta jornada.

**A LRF E SUA IMPORTÂNCIA MESMO EM ÉPOCAS DE GRAVE CRISE
FINANCEIRA”**

Tarefa integrante da disciplina
“TCC”.

SUMÁRIO

- 1. Introdução.**
 - 2. Breve histórico da LRF.**
 - 3. Princípios e conceitos basilares**
 - 4. Mudanças da lei, princípio da transparência e Impacto da lei em tempos de crise**
 - 5. Conclusão**
 - 6. Bibliografia**
-

1. Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, é consensual a mudança que a própria lei causou nas contas públicas a partir de sua vigência. Ocorre que diante de um quadro de profunda crise econômica, cumprir a lei se tornou um verdadeiro desafio para os gestores. Desta feita, esse pequeno estudo de pesquisa visa abordar de forma global a LRF, seus princípios, consequências positivas e negativas, impactos da lei em tempos de crise e possíveis alternativas.

Como dito, a ideia é dissertar sobre a LRF e verificar as consequências em tempos de crise, uma vez que as receitas despencam, e os gastos líquido com despesas de pessoal só fazem crescer. A abordagem do tema vai abranger as principais características da LRF desde sua origem e os princípios :

- o limite de gastos com pessoal seja respeitado;
- a criação de despesas de duração continuada tenha uma fonte segura de receitas;
- não haja despesa sem receita correspondente;
- o orçamento seja equilibrado;
- as despesas sejam compatíveis com a LDO e PPA;
- não haja desvio de recursos para interesses privados.

Ocorre que, em tempos de crise, não há qualquer dispositivo que poderia relativizar ou flexibilizar alguns artigos para que os Estados Federados, Municípios e principalmente

a União, pudesse se manter adimplente com seus cidadãos, uma vez que investimentos sofrem profundos cortes, os salários dos funcionários públicos sequer são pagos, ou seja, cumprir a LRF em tempos de crise é um verdadeiro desafio para os gestores públicos.

Como o especialista em gestão pública, o Sr. Luiz Henrique Pinton descreve em seu belíssimo artigo sobre a “A lei de responsabilidade fiscal sob o aspecto da crise econômica e política no Brasil”; ¹“a lei introduziu avanços significativos para a execução e gestão responsável das contas públicas, dando indispensável transparência; mas, simultaneamente, do ponto de vista econômico e político, trouxe perigos e desvantagens, preocupando-se apenas com o controle do déficit primário, demonstrando assim, pouca sensibilidade com a questão do desenvolvimento e promovendo a excessiva centralização vertical e horizontal das finanças públicas”.

Mas seria realmente interessante flexibilizar a LRF? Esse trabalho irá pontuar as mudanças essenciais que a lei complementar causou no ambiente político, econômico e principalmente orçamentário.

METODOLOGIA APLICADA NESTE TRABALHO

As metodologias aplicadas neste trabalho serão de acordo com o que a autora Maria Margarida de Andrade ensina em sua apostila de metodologia: “a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles”; referente aos seus procedimentos principalmente bibliográfica – leitura de obras, dissertações, resumos, resenhas, acerca do assunto.

1 <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-lei-de-responsabilidade-fiscal-sob-o-aspecto-da-crise-economica-e-politica-no-brasil,56795.html>

No entanto, farei análise crítica com exemplos locais de como vem sendo aplicada as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal em tempos de crise.

Breve histórico da LRF

Como é sabido a nossa carta magna de 1988 definiu como princípio tributário a descentralização fiscal, ou seja, há uma relativa autonomia entre os estados e os municípios, apesar do bolo maior da receita ficar claramente restrito à União, porém é correta a afirmação que tais entes federativos adquiriram responsabilidades de execução de políticas públicas, viabilizada por meio de transferências de arrecadações do governo federal.

Contudo, conforme observado por Giambiagi (2001), a autonomia dada aos estados e municípios não foi acompanhada de fato pelo ônus da responsabilidade fiscal, gerando assim um completo desequilíbrio orçamentário somado a uma desordem das finanças públicas, corroborando de maneira decisiva para a crise econômica nacional.

Veja que a autonomia dos entes federativos no âmbito financeiro é relativa quando se observa a situação da maioria dos entes estaduais e municipais brasileiros:

No Brasil, porém, em matéria de finanças públicas, o que se observa, ao lado de poucos Estados que conseguem sustentar a própria despesa, é a maioria com sérios problemas de endividamento. Em nível municipal, o quadro apresenta matizes ainda mais acentuados: 89% dos Municípios arrecadam menos de 100 mil reais por mês, sobrevivendo da transferência de recursos de fundo constitucionais.

Por esses motivos, essas esferas de governo encontram-se subjugadas financeiramente, fortemente dependentes do governo central. Por razões políticas, periodicamente, conseguem transferir dívidas para a União, que mais cedo ou mais tarde são absorvidas e roladas. Portanto, em termos práticos, a autonomia financeira é mais discutível no plano teórico, ficando de concreto apenas como argumento (MOTTA; FERNANDES, 2001, pp. 53-54).

Com o agravamento da crise, um pleito antigo dos fiscais tributários dos Estados e a repetida justificativa dos gestores recém eleitos acabou se tornando prioridade: a necessidade de fortalecer as instituições orçamentárias do país, adotando alguma regra básica orçamentária que pudesse conter a má gestão dos recursos públicos, principalmente nos últimos meses do mandato eletivo do antigo gestor.

Em 4 de maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como já foi tratado nesta monografia, a lei tem por objetivo assegurar uma política fiscal sustentável para os estados e municípios por meio do planejamento, transparência dos atos e publicidade de suas contas. Foram estabelecidos limites e regras para o controle do endividamento para todas as esferas de governo, impondo punições àqueles que os violarem. Houve também um marcante aumento na transparência da gestão fiscal ao exigir a publicidade da prestação de contas dos estados e municípios.

Passados mais de dezoito anos desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, prefeitos, governadores e até a nossa ex-presidente da república sofreram e sofrem com tais amarras, uma vez que a LRF limita a capacidade de endividamento, além da punibilidade exemplar aplicada a qualquer gestor que queira flexibilizar as regras da Lei.

No entanto, para compreender de fato a LRF, temos que abordar o modo como a gestão orçamentária foi definida no Brasil; a complexidade das instituições orçamentárias é marcada pela divisão de funções nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal/distrital.

Essa forma de organização do Estado acaba inviabilizando o controle efetivo sobre a política fiscal, uma vez que todos os entes da federação possuem autonomia

administrativa e financeira, de modo que a elaboração de seus orçamentos, a arrecadação de tributos e a administração de seus recursos é de competência própria.

Cabe aos entes somente a observância das limitações estabelecidas pela Constituição Federal e por Leis Complementares Nacionais (MENDES, 1999).

Veja que o poder de tributar é limitado pelos direitos e garantias fundamentais segundo o Art.5º da própria CF/88, outrossim, os arts.150 e 152, abordam sobre as limitações e as vedações ao poder de tributar, fazem assim uma lista de proibições, estabelecendo princípios para que se possa tributar.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
(princípio da legalidade) GRIFO NOSSO

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; **(princípios da isonomia/igualdade tributária) GRIFO NOSSO**

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;**(princípio da irretroatividade) GRIFO NOSSO**

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;**(princípio da anuidade) GRIFO NOSSO**

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº

42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja

contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

O inciso VI, do art. 150/CF, trata das imunidades da tributação. A imunidade tributária ocorre quando a incidência (do tributo) é excluída pela CF, ou seja, ela é a não incidência de determinado tributo.

Já o art.151 foca nas vedações somente à União, enquanto o art. 152 trata das vedações aos estados/municípios/DF. Vale compreender que a descentralização orçamentária proveniente da Constituição de 1988 aumentou a dificuldade do Governo Central (União) em exercer um controle fiscal efetivo, uma vez que reajustou a vinculação de

receitas, mas não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pela União. Consequência disso, havia a necessidade de um instrumento que solucionasse essas questões mal equacionadas com a Constituição de 1988, o que seria a Lei de Responsabilidade Fiscal (NUNES; NUNES, 2001).

A Lei Complementar n. 101, conhecida como LRF representou um avanço na institucionalização do sistema de finanças públicas do país. A regra orçamentária inicia uma mudança na estrutura do regime fiscal brasileiro em resposta aos problemas de disciplina fiscal que assolou, durante décadas, todas as esferas de poder de todas as unidades da federação, prevenindo os desequilíbrios fiscais ao condicionar as ações das esferas de governo aos limites de sua efetiva capacidade de gasto. A LRF foi fruto de amplo estudo e pesquisa sobre a realidade da gestão financeira nacional e mundial, tendo como inspiração as experiências dos Estados Unidos, da União Européia e da Nova Zelândia (LIMA, 2002).

PRINCÍPIOS BASILARES E CONCEITOS

A lei está calçada em quatro princípios basilares: transparência, controle, responsabilização e planejamento.

TRANSPARÊNCIA	LRF
CONTROLE	
RESPONSABILIZAÇÃO	
PLANEJAMENTO	

- A transparência é garantida pela ampla divulgação dos relatórios pelos mais diversos meios de comunicação, inclusive pela internet, de modo que todos os

cidadãos possam acompanhar a gestão do dinheiro público.

- Já o controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, o que leva a exigir dos Tribunais de Contas uma ação fiscalizadora contínua e mais efetiva.
- A responsabilização é garantida através de sanções impostas aos responsáveis pelo mau uso dos recursos público, tais sanções estão previstas na legislação correspondente aos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).
- Por último, o planejamento fiscal é feito por intermédio de instrumentos que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos.

Princípios

- Não ter mais despesas do que receitas;
- Não se endividar mais do que a capacidade de pagar;
- Escolher corretamente os gastos Prioritários;
- Combater o desperdício.

Fundamentos:

- Permitir planejamento fiscal consistente;
- Tornar a gestão fiscal transparente;
- Criar instrumentos de controle social eficazes e democráticos;
- Responsabilizar e punir o mau Gestor.

Fonte: Adaptado : MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Responsabilidade Fiscal, Lei complementar 101.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, os instrumentos previstos no texto constitucional e, complementarmente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são: (I) o Plano Plurianual (PPA); (II) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (II) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Vejamos que no Brasil, todo o planejamento de gastos/receitas é rigorosamente

previsto em leis específicas ao tema. Há o plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária anual.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Como dito e foi amplamente divulgado na ²cartilha orçamentária desenvolvida em conjunto pelo Legislativo Federal, as receitas e as despesas do governo seguem um planejamento. Para tanto, o primeiro passo é a definição de um plano abrangente, denominado Plano Plurianual (PPA). Na União, uma proposta de PPA é feita pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento (SPI/MPOG). É esse plano que identifica as prioridades da gestão durante quatro anos, principalmente os investimentos de maior porte. O projeto de PPA é diretamente encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Estratégia, esta, para que se dê continuidade aos projetos mesmo que o governo eleito seguinte não esteja alinhado com o anterior.

Com base no Plano Plurianual já aprovado, o governo federal parte para o passo seguinte: enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada ano, o projeto de LDO, para que seja votado e aprovado até 17 de julho. Sem a aprovação da LDO, deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar.

Interessante verificar que o recesso parlamentar só é gozado apenas depois de discutir a LDO, uma vez que estabelece quais serão as prioridades para o ano seguinte. Assim, tudo que for aprovado na LDO deve ser considerado na elaboração e na execução da Lei Orçamentária Anual - LOA. Além de orientar a elaboração e a

2 <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>

execução do orçamento, a LDO tem outras importantes funções, como fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar; traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autorizar o aumento das despesas com pessoal; regulamentar as transferências a entes públicos e privados; disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indicar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos, entre outras.

Com base no PPA, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e na Lei de Diretrizes Orçamentária, que define as metas e prioridade para o ano seguinte, é elaborada a Lei Orçamentária Anual - LOA. É nesta lei que se define a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no País. Por um lado, a LOA traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano. Por outro, fixa esse mesmo valor como “teto” para as despesas que poderão ser executadas pelo governo.

O Presidente da República deve encaminhar a proposta orçamentária para o ano seguinte ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Ao Congresso, cabe a tarefa de discutir e votar o orçamento até o dia 22 de dezembro de cada ano.

Na União, quaisquer dos projetos referentes ao PPA, LDO e LOA são encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, que os aprova. Nos demais entes públicos ocorre o mesmo. Os chefes dos Poderes Executivo remetem para as respectivas Casas legislativas os projetos referentes àquelas normas orçamentárias. Essas proposições são, então, apreciadas e aprovadas nas assembleias legislativas, Câmara Distrital e câmara de vereadores, no caso de estados, DF e municípios, respectivamente. Trata-se aí do princípio do paralelismo.

Bom, já com os conceitos retromencionados, entramos nos procedimentos

orçamentários e seus possíveis vícios/virtudes.

Na esfera federal, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. No Parlamento, inicialmente, a proposição é apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores que devem preparar a matéria para a deliberação do Plenário do Congresso Nacional. É durante a tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO que nossos representantes têm a oportunidade de, em nome dos cidadãos, aperfeiçoar a proposta feita pelo Poder Executivo. Todos deputados e senadores têm direito de participar do Orçamento!

Os parlamentares, as bancadas e comissões identificam as localidades onde desejam ver executados os projetos e serviços, bem como inserem novas programações com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representam. Essas alterações são processadas por meio de emendas parlamentares, cujo período de apresentação é de 1º a 20 de outubro. Para apresentar emendas ao orçamento, há uma série de regras e normas a serem observadas previstas na Constituição e em diversas leis, sendo as mais importante delas a nossa LRF.

Outro instrumento de controle para gestão orçamentária pouco menos conhecido do público em geral é o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, RREO . Segundo os ensinamentos de Claudio Carneiro (2014, p.141), trata-se do instrumento que dá publicidade a gestão pública, visto que são demonstrativos com informações ao poder Executivo, Legislativo e a sociedade sobre o planejamento e a execução orçamentária.

O regramento estabelece que o relatório deve ser elaborado e publicado até 30 dias após o final de cada bimestre. Tem sua existência em previsão constitucional, artigo 165, §3º. Seu objetivo é permitir que a sociedade através dos órgãos de controle, possa conhecer e

analisar a execução orçamentária dos entes governamentais. O RREO é composto por duas peças, sendo a primeira o balanço orçamentário, que tem por finalidade especificar por categoria econômica as receitas e as despesas, já segunda peça aborda o demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

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

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

A lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras fiscais com o objetivo de obter equilíbrio e transparência das contas públicas, e impôs a disciplina fiscal em todos os poderes de todos os entes da federação através de sanções e penalidades, inclusive pessoais, aos entes e seus administradores que infringirem tais regras. Dentre as principais regras pode-se destacar:

- imposição de limites para o endividamento público e para despesas com pessoal;
- exigência de estabelecimento de metas fiscais anuais e de cortes de despesas;
- mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas contínuas (Resolução 40 e 43 do Senado Federal).

ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Com relação ao endividamento público, foi estabelecido pelo Senado Federal na Resolução 40 e 43, que para todas as Unidades Federativas o saldo total da Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderia superar um valor igual a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida (RCL), e para os Municípios não poderia superar um valor igual a 1,2 vezes. E ainda, o excedente apurado ao final do ano da resolução (2001) deveria ser reduzido, no mínimo à proporção de 1/15 a cada ano.

As sanções estabelecidas aos estados e municípios que ultrapassarem os limites e não reduzi-los posteriormente podem implicar na suspensão de transferências voluntárias, e no caso de seus administradores, na detenção de 3 meses a 3 anos e inelegibilidade por 5 anos.

DESPESA COM PESSOAL

Já as despesas de pessoal da União foi limitada pela LRF em 50% de sua Receita Corrente Líquida, e as de Estados e municípios em 60%, sendo que o limite para os gastos com executivo é de 54% e 6% com o legislativo. As sanções para os entes federativos que não cumprirem os limites se referem ao não recebimento de transferências voluntárias e a proibição de contratação de operações de crédito. A punição aos administradores responsáveis é de multa de 30% dos vencimentos anuais.

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

Tal medida exposta acima está disposto no caput do art.169 da Constituição e na Lei de

Responsabilidade Fiscal, uma vez que estabeleceu limites para despesa com pessoal, em períodos de apuração de 12 meses e em cada ente da federação não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida abaixo discriminada:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

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

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

Apesar de alguns órgão tentarem ludibriar a lei, concedendo verdadeiros penduricários anexos aos salários dos servidores públicos, para a lei, as despesas com pessoal é o somatório de gastos do ente com servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a vencimentos e vantagens fixas variáveis, subsídios, aposentadorias, reformas e pensões, incluindo-se adicionais, horas extras, encargos sociais e contribuições. Veja que os gastos da terceirização com pessoal também são consideradas despesas desta espécie.

O ponto é que em relação as despesas de pessoal, muitos gestores acabaram concedendo exagerados reajustes sem se atentar a um dos pilares da LRF – Criação de Despesas continuadas devem ter fonte segura de receitas. Com a crise e a diminuição da receita, como pagar os salários inchados desta máquina pública?

Por isso o Dr. Regis Fernandes Oliveira em seu aclamado livro “Curso de Direito Financeiro” faz um verdadeiro desabafo:

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

Apesar deste aluno que subscreve esta monografia ser funcionário público, não há como

não concordar com esta limitação. Fácil atestar que o excesso de pessoal escraviza toda a economia local para pagamento destes gastos. Ou seja, investimentos na área da saúde, educação e infraestrutura ficam prejudicados.

Como visto acima e retromencionado pelo economista Regis Fernandes Oliveira, a limitação buscou também acabar com o “apadrinhamento” que alguns administradores públicos faziam em sua gestão, de formas a obter no futuro vantagens eleitorais.

Falando em vantagens eleitorais, a LRF conseguiu dirimir uma prática extremamente prejudicial a gestão orçamentária – criação desenfreada de despesas no último ano de governo. Ora, conforme o regramento, é proibido o governante, seja de qualquer esfera administrativa, ter sua despesa de pessoal aumentada nos últimos 180 dias do mandato, conforme disciplinado no artigo 21, parágrafo único da lei, sendo ato administrativo eivado de nulidade qualquer ação que resulte aumento de despesa com pessoal neste período.

Há de se lembrar do início da Gestão Rolemberg aqui no Distrito Federal, uma vez que segundo o governador atual, seu antecessor, o Ex-governador Agnelo Queiroz concedeu uma infinidade de reajustes a diversas carreiras do funcionalismo local, e se manteve adimplente com a lei porque tais aumentos foram dados antes dos 180 dias do fim do mandato.

Ou seja, apesar da proibição ter o objetivo de coibir despesas de caráter eleitoral, visando vantagens nas eleições, tal proibição deveria ser muito mais abrangente, não só nos 180 dias finais, uma vez que a despesa alta com pessoal ou contratações desnecessárias prejudica principalmente o orçamento e os serviços públicos continuados.

Atualmente o Governo do Distrito Federal passa um verdadeiro sufoco fiscal para ser adimplente com seus compromissos. Não há qualquer reserva técnica para investimentos, apenas para pagamento de salários, o que significa um verdadeiro caos administrativo e dificuldade em se cumprir a LRF.

RENÚNCIA DE RECEITAS

Outra prática muito comum entre os maus gestores é a renúncia fiscal sem consolidar o impacto que tal assertiva irá causar nas receitas do ente federativo. A LRF conseguiu abordar o tema em seu art.14, uma vez que pela lei é essencial que o Gestor indique impacto no exercício financeiro de início da vigência e nos dois exercícios subsequentes, obrigando ainda o administrador a demonstrar que a renúncia de receitas não prejudicará as metas propostas na Lei de diretrizes orçamentárias, ou que pela perda da arrecadação haverá ações que compensarão e terão como resultado o aumento da receita tributária, como por exemplo, através da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

METAS FISCAIS

Com relação as metas fiscais anuais, a LRF determinou que elas seriam estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. A punição imposta ao administrador que não providenciar o cumprimento das metas é de multa de 30% dos vencimentos anuais. Por sua vez, a lei estabeleceu que a criação de despesas contínuas, com duração superior dois anos, só poderia ocorrer caso renunciassessem outras despesas também permanentes, ou se ampliassem as receitas permanentemente.

RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO

A lei complementar nº101/2000 inovou ao impor instrumentos de penalização aos gestores das finanças públicas, cuja inobservância acarreta a pena do crime de responsabilidade. Veja que o crime de responsabilidade foi exatamente o ilícito penal orçamentário que tirou nossa ex-presidente do cargo em 2016.

Há que se observar que essa inovação tem o intuito de buscar a responsabilização do gestor público por seus atos, condicionando o cumprimento legal de todo o regramento da legislação, por todos que vierem a administrar bens e dinheiro público.

A ideia essencial deste dispositivo é a prestação de serviços planejada, eficiente, transparente, com controle de metas, buscando sempre o equilíbrio das contas públicas. Cabe verificar que as sanções dispostas na lei podem atingir os responsáveis pela gestão financeira, das três esferas de poder, Executivo, Legislativo e Judiciário em caso de desrespeito a Lei de Responsabilidade fiscal. As sanções previstas se dividem em: Sanções institucionais e sanções pessoais.

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

1. Suspensão de transferências voluntárias: essas transferências (federais e/ou estaduais) são normalmente concretizadas por meio de convênios entre os entes federativos e são destinadas a programas e obras de interesse da população, como por exemplo, habitação, saneamento, etc.
2. Suspensão das contratações de operações de crédito.
3. Suspensão de garantias e avais.

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

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

Quanto às infrações penais, a Lei 10.028/2000 aprovada em 19 de outubro de 2000, a chamada lei de crimes orçamentários que alterou e incluiu os artigos 359-A a 359-H, do livro IV, no Código Penal, onde foram definidos os crimes contra as finanças públicas, tais como aumento de despesa total no último ano do mandato, ou legislatura; Oferta pública ou colocação de títulos no mercado; Ordenação de despesa não autorizada, etc.

DIAGNÓSTICO DA LRF APÓS 18 ANOS DE VIGÊNCIA

Inicialmente, depois de toda a pesquisa para fundamentar este trabalho é cediço que a lei complementar 101/2000 não possui status de lei federal, mas de genuíno regramento nacional, caso exemplar de uma lei que não tem viés partidário. Ora, regras e limites antes desrespeitadas por entes federativos, empresas públicas e órgãos do Governo finalmente foram cumpridas.

Assim sendo, a partir do momento que a LRF literalmente encarcera todos os entes federativos aos seus ditames, ela está buscando salvaguardar as finanças das partes que contemplam um todo maior, que é o Brasil e suas finanças nacionais.

Após a implementação da LRF, uma melhora nos resultados orçamentários e fiscais das

contas públicas foi substancialmente constatada, o que certamente corresponde a um maior envolvimento e responsabilidade com os resultados por parte dos administradores em respeito à sociedade. Veja que o princípio da transparência foi a grande sacada da lei.

TRANSPARÊNCIA – CORAÇÃO DA LRF

O Princípio da Transparência é requisito imprescindível para a eficiência governamental e para a gestão. Conforme o § 1º do art. 1º:

§ 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 [...]

Por meio do Princípio da Transparência, qualquer brasileiro pode saber como está sendo gasto o dinheiro investido através de impostos, doações, enfim o montante arrecado pela entidade. Estas informações são disponibilizadas através de meios eletrônicos (internet), além de audiências públicas conforme disposto no art. 9º § 4º:

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Realmente se faz verificar que LRF fomentou a participação popular no processo de planejamento da utilização das receitas, em relação ao Orçamento Programa. Esta questão possibilita participação e faz florescer um sentimento de co-responsabilidade

da população com seu próprio município, pois poderão definir a destinação de certas receitas de sua cidade e também atuando no combate contra a corrupção.

Esta abordagem está disposta no artigo 48º, em seu parágrafo único:

Parágrafo único. 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. [...]

Este dispositivo retromencionado é o coração da LRF, o que a faz dela ser considerada ineditista e transformadora. Ora, para atingir o equilíbrio fiscal, a lei sustenta a idéia de que a transparência ajuda no controle e fiscalização da destinação de recursos pelas dotações orçamentárias, contudo a transparência seria o meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal?

Sim, é verdade tal assertiva, veja que nas maiores democracias do mundo afora, a transparência é um pilar essencial no combate a corrupção e maior controle da população perante os atos de governo. Os conceitos de participação e controle social estão intrinsecamente relacionados: os cidadãos por intermédio da participação na gestão pública podem interferir na tomada da decisão, dando um caminho seguro à Administração para que utilize alternativas que interessam à população e, que também, possam exercer controle sobre a atuação do Estado, determinando que o gestor público

preste contas de seu mandato.

IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA NO CUNPRIMENTO DA LRF

Conforme o Desembargador do TJRJ, ³Dr. Marcos Abraham, a “Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu na administração pública a consciência pelo planejamento, pela transparência e pelo equilíbrio das contas, obrigando o administrador público a adotar procedimentos contínuos e periódicos para identificar os riscos que podem comprometer a obtenção de resultados financeiros e orçamentários positivos.”

No entanto, quando há perdas significativas de receitas por conta da grave crise financeira que assola o país, o que fazer? Flexibilizar a lei complementar 101 seria uma alternativa viável? Creio eu que melhor seria é a decretação do estado de calamidade pública, uma vez que existe essa possibilidade na lei.

A LRF estabelece que em seu artigo 65 que “na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23 , 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º”.

Ou seja, a LRF possibilita, com a decretação de calamidade pública pelo Poder Executivo – mas desde que reconhecida formalmente pela respectiva Casa Legislativa -, afastar temporariamente algumas das suas exigências.

³ <http://www.editorajc.com.br/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>

Desta forma, uma peculiar situação de grave crise financeira é considerada condição legal para que a LRF autorize a suspensão temporária (e enquanto se mantiver esta situação):

- a) da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (artigos 23 e 70) e dos limites do endividamento (artigo 31);
- b) do atingimento das metas de resultados fiscais e; c) da utilização do mecanismo da limitação de empenho (artigo 9º).

Veja que a LRF não se olvidou de decretar que em caso excepcional como o estado de calamidade pública, deve haver o reconhecimento formal de tal estado por parte da Assembleia Legislativa, tal como exigido pelo caput do referido artigo 65 da LRF como condição para fruição das excepcionalidades fiscais acima descritas.

Veja que a decretação de calamidade pública é um verdadeiro atestado comprovatório de falta de gerência do mandatário maior do executivo local. Ou seja, é praticamente impossível um gestor reconhecer tal fato. Fora isso, a decretação de calamidade pública só é validada para eficácia após o reconhecimento do legislativo local. O que sugere uma subordinação do executivo ao legislativo caso queira driblar a LRF numa situação emergencial.

De fato, diante de uma grave crise, o reconhecimento pelo legislativo local pode evitar que o Estado literalmente quebre, haja vista que há a suspensão temporária daqueles rígidos mecanismos da Lei de Responsabilidade Fiscal que visam a garantir o equilíbrio fiscal.

Outrossim, há a possibilidade real do corte na própria carne, ou seja, demissão de servidores públicos em eventual crise financeira. Veja que o gestor tem o poder de

tomar esta decisão e tanto a nossa Constituição quanto a LRF dão legalidade a tal medida.

Vale ressaltar a redução de salários e redução de jornada de trabalho podem também ser alternativas com o objetivo de equilibrar as contas públicas, o que seria medida menos gravosa do que a demissão de servidores públicos concursados

Outra alternativa seria a redução do número de cargos comissionados. Inclusive consta esta medida, como primeira opção, caso haja excesso de despesa com pessoal, antes mesmo de cortes com funcionários concursados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal modificou todos os paradigmas do processo orçamentário transformando a efetividade do planejamento. Veja que essas transformações são necessariamente geradas dessa legislação, uma vez que fez questão de mencionar a responsabilidade de todos os gestores públicos.

A LRF agiu no sentido de dar equilíbrio às finanças públicas, com maior qualidade na utilização do gasto público, tendo a sociedade possibilidade de opinar no gasto público.

A LRF trouxe, também, uma nova postura de nossos governantes, como já foi falado aqui, reflexo direto da obrigação de publicação das contas públicas, princípio da transparência sendo o pilar dessa mudança de postura. Veja que o maior pesadelo dos gestores é quando a imprensa consegue noticiar o desperdício de dinheiro público em atos que sequer deveriam ter sido tomados. Atualmente, diante da necessidade de demonstração e divulgação de seus atos, os administradores públicos estão cientes das

conseqüências que podem ocorrer no caso de má gestão, ou seja, a gestão fiscal responsável passou a ser uma condição necessária do administrador.

Com Lei de Responsabilidade Fiscal, houve a criação de planejamentos para o alcance das metas, utilizando de procedimentos bem definidos, rotinas e paradigmas necessários para prevenção e correção de eventuais desvios de conduta (corrupção). O que se percebe claramente é que, através do princípio da transparência, os administradores públicos estão mais comprometidos com a boa administração.

A estabilidade econômica e administração fiscal são verdadeiros frutos da clareza e publicação das contas públicas, o que infere que a transparência é o segredo para a gestão tributária mais eficiente e trazendo, à reboque, a confiança do cidadão no trabalho realizado.

Veja que não há qualquer absurdo em afirmar que a LRF foi um divisor de águas, um verdadeiro ponto de mudança na ordem jurídico-econômica brasileira. O art. 42 da LRF que impediu o gestor de contrair dívidas que não possam ser adimplidas dentro dos dois últimos quadrimestres de mandato somados aos métodos utilizados pelo Princípio da Transparência são as principais mudanças.

Em relação a grave crise financeira e a principal consequência - dificuldade dos Entes federativos em quitar com os gastos de pessoal - devem ser enfrentados com coragem pelo gestor público, no entanto sem sair das alternativas contempladas na LRF. Como já foi falado acima, há ferramentas descritas no regramento jurídico vigente que abarca a possibilidade de economia – demissão de servidores comissionados, corte de salários e a própria demissão de servidores efetivos.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS:

1. GIAMBIAGI, FÁBIO. De Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Brasil, Elsevier Brasil, 2001
2. 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.
3. MENDES, M. J. Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas. 1999.
4. AZEVEDO, M. T. L.; LIMA, M. M. P.; LIMA, A. L. P. Introdução à Contabilidade
5. MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby.
6. Responsabilidade Fiscal. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
7. CARTILHA PRODUZIDA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>
8. CARNEIRO, Claudio . Curso de Planejamento Tributário e Processo Tributário Estratégico. 2014
9. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SITES

10. NUNES, Selene Peres. NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento.** Disponível em:<
http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf>. Acesso em: 10/06/2018.
11. <http://www.editorajc.com.br/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/> acesso em 01/06/2018
12. <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-lei-de-responsabilidade-fiscal-sob->

o-aspecto-da-crise-economica-e-politica-no-brasil,56795.html acesso em 20/06/2018

13. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-estado-de-calamidade-financeira-e-lrf-07072016> acesso em 15/06/2018
14. <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/funcionarios-publicos-podem-ser-demitidos-em-momentos-de-crise-0zmo3o2qec4plc3luebcdte4> acesso em 15/06/2018
15. <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf> acesso em 22/06/2018
16. <https://jus.com.br/artigos/31049/a-efetividade-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/2> acesso em 15/06/2018
17. http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%ABlicos/M%C3%B3dulo%20IV/Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal/Livro_Lei%20de%20Responsabilidade.pdf acesso em 15/06/2018