



Eficiência na Gestão Fiscal: Repercussões da Lei de Responsabilidade Fiscal **Efficiency in Tax Management: Repercussions of the Tax Responsibility Law**

Jandira Dantas dos Santos

RESUMO

A participação do Estado no desenvolvimento da sociedade é uma prática indissolúvel e, portanto, uma boa Administração Pública com base nos ideais de um Estado de bem estar social e a valorização dos direitos fundamentais tem tudo para minimizar as desigualdades sociais impostas pelo sistema capitalista. O presente trabalho tem a finalidade de apresentar resultados sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Alagoinhas-BA, durante o período de 2001 a 2005, sendo constatado que o orçamento público, com a participação essencial do agente de controle externo executado pelo Tribunal de Contas, foi reestruturado e garantiu a este município possibilidades de operações de crédito em virtude do equilíbrio das contas públicas.

Palavras-chave: Orçamento público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração Pública. Alagoinhas. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The participation of the State in the development of society is an indissoluble practice and, therefore, a good Public Administration based on the ideals of a State of social welfare and the valorization of the fundamental rights have everything to minimize the social inequalities imposed by the capitalist system. The present paper aims to present results on compliance with the Fiscal Responsibility Law in the city of Alagoinhas, state of Bahia, during the period from 2001 to 2005, and it was verified that the public budget, with the essential participation of the external control agent executed by the Court of Auditors, was restructured and guaranteed to this municipality possibilities of credit operations due to the balance of public accounts.

Keywords: Public budget. Fiscal Responsibility Law. Public administration. Alagoinhas. Audit Office.

Introdução



O Estado e a sociedade são indivisíveis no processo democrático, pois cabe ao Estado legislar e tributar a população conforme o processo eleitoral lhe outorga e, resta a sociedade a busca de canais que estreitem o contato com as autoridades constituídas. Por conseguinte, através do diálogo democrático entre Estado e Sociedade que se direcionam as prioridades da Administração Pública em prol do bem-estar social (CHIAVENATO, 2008).

O Estado social construído ao longo do século XX nos países ricos tem como base os direitos sociais fundamentais: educação, saúde e aposentadoria. Assim, sejam quais forem às limitações e os desafios desses sistemas de arrecadação e despesas enfrentados, trata-se de um grande progresso histórico (PIKETTY, 2014). Desta forma, discutir as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal aos Estados e Municípios, remete-nos a necessidade da estabilização das contas públicas para garantir a efetivação desses direitos fundamentais.

Em conformidade com o que foi dito é necessário que a Administração Pública reveja o seu modelo de Estado. De acordo seu contexto, vários países passaram a executar mudanças e promover reformas no Estado que possibilitam utilizar de forma mais eficiente os recursos públicos. Assim, neste contexto mundial emerge uma necessidade de controlar as finanças públicas que, no caso brasileiro, desemboca na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no ano 2000, já preconizada pela Constituição Federal de 1988.

A LRF foi criada num contexto turbulento sobre pressões ao sistema de administração pública, dissidentes de uma pluralidade de políticos nacionais e internacionais em vista de uma gestão pública transparente, eficiente e planejada em vias da estabilidade econômica conquistada na segunda metade da década 90 (MARCOLIN, 2012). Portanto, a criação desta lei teve como objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes deverão ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo em favor da estabilidade do Estado de bem-estar social.



1. A Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Matias-Pereira (2010) afirma que o conceito de Administração Pública é amplo, complexo e não apresenta uma definição clara, mas pode ser compreendida como um “conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas” (p. 62). Percebe-se a gestão dos bens governamentais (federal, estadual ou municipal) dentro das prerrogativas do Direito e da Moral com vistas ao bem comum.

Tendo em vista que a Administração Pública é o conjunto de todo aparato estatal que tem por fim realizar os serviços públicos, priorizando satisfazer às necessidades dos cidadãos através do bem comum, é importante pensar na regulação de suas finanças. E, isto ocorreu paulatinamente desde a Constituição Federal/88 que buscou regulamentar a tributação e orçamento através do estabelecimento de normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelas esferas governamentais prescritas nos artigos 163, 169 e 250, onde sugerem lei complementar com tal finalidade.

A partir deste cenário é implantada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 com o propósito de regulamentar a Constituição Federal na parte da Tributação e Orçamento, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país que passam a ter limites e normas para administrar as finanças públicas com a transparência sobre os gastos e prestando conta a sociedade.

A LRF regula a Administração Pública a partir de alguns pontos, a saber: limites de gasto de pessoal (a lei fixa limites para essa despesa em relação a Receita Corrente Líquida – RCL para os três poderes e para cada nível governamental); limites para o endividamento público (no caso dos Estados e do Distrito Federal a duas vezes a RCL definida no art. 2º da Resolução nº 40 do Senado Federal); definição de metas fiscais anuais (para que os três exercícios seguintes possibilitando que o governante planeje e corrija receitas e despesas ao longo do governo); e mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente (o gestor não pode criar uma despesa continuada por prazo superior a

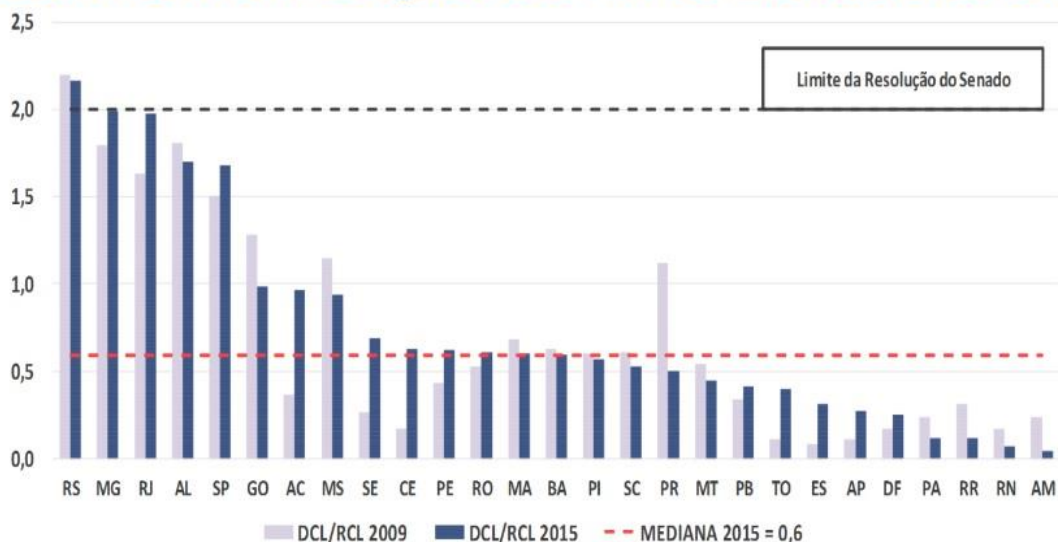


dois anos sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa (NASCIMENTO e DEBUS, 2001).

Os limites para a dívida consolidada dos Estados e dos Municípios estão definidos a partir 20 de dezembro de 2001, pela Resolução nº 40 do Senado Federal, a quem compete nos termos da Constituição Federal, definir limites de endividamento e condições para contratação de operações de crédito. Pelo disposto na LRF, o Presidente da República teve prazo de noventa dias para submeter ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada, tanto da União como dos Estados e Municípios, em cumprimento ao que dispõe o art. 52 da Constituição (NASCIMENTO e DEBUS, 2001, p. 50).

A partir das Resoluções nº 40 e nº 43 de 20 e 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal, o parâmetro básico para fixação dos limites para dívida e operações de crédito é a Receita Corrente Líquida – RCL, que segundo a LRF quando esta apresenta valor superior ao da Receita Líquida Real, torna-se necessário adequar os percentuais estabelecidos para os limites de endividamento. Observe no gráfico abaixo o limite prudencial para todos os Estados da Federação imposto por essas Resoluções do Senado ao fim do exercício de 2015.

RELAÇÃO ENTRE A DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO FIM DO EXERCÍCIO DE 2015



FONTE: Tesouro Nacional.

Com base no gráfico, pode-se inferir que alguns Estados estão próximos de transgredir ou transgrediram o limite prudencial imposto a exemplo do Rio Grande



do Sul (transgrediu) e Minas Gerais e Rio de Janeiro (próximo a transgredir). O não cumprimento desse limite impedirá novas operações de crédito que venham a ser solicitadas junto a União.

A partir dos pontos elencados acima é possível afirmar que a LRF foi instituída para impor limites, critérios e condições na gestão do orçamento público. Desta forma, a LRF conduz o administrador público a um caminho de gestão eficiente, evitando descuidos orçamentários que venham penalizar os municípios e/ou Estados nos repasses governamentais em virtude de sua inadimplência junto a União.

1.1 Os instrumentos do Processo Orçamentário.

A Administração Pública requer alterações na sua estrutura, metodologia e legislação que possibilitem novos sistemas de valores. Estas mudanças devem atingir as instituições e o servidor público para que adotem uma postura mais flexível, criativa e empreendedora (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Com o advento da Constituição Federal/88 surgiram diretrizes inovadoras para a administração pública a exemplo da criação de novos instrumentos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA. Ambos valorizam o planejamento com vínculo estreito aos orçamentos anuais. Depois de definir a Lei Orçamentária Anual – LOA, a Constituição Federal propôs a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum (GIACOMONI, 2012).

No ano de 1995 ocorre a criação do Programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados, a partir do Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – CMN, sendo utilizado para o refinanciamento de dívidas estaduais além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais. O Voto 162 propiciou o refinanciamento das dívidas dos Estados a partir da assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável (NASCIMENTO e DEBUS, 2001)

Em 11 de setembro de 1997 foi promulgada a Lei nº 9.496 que autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal, entre elas as dívidas assumidas a partir do Voto 162/95.



Segundo Nascimento e Debus (2001) em observação das metas fiscais desde 1995, os governos estaduais em 2000 estavam melhor preparados para o cumprimento das regras. Todos os Estados recebem visitas técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional, quando são avaliados os resultados fiscais do exercício anterior, envolvendo o debate sobre medidas a serem tomadas para o equilíbrio fiscal e troca de tecnologias. Fica notório neste momento os efeitos da LRF na saúde orçamentária dos Estados.

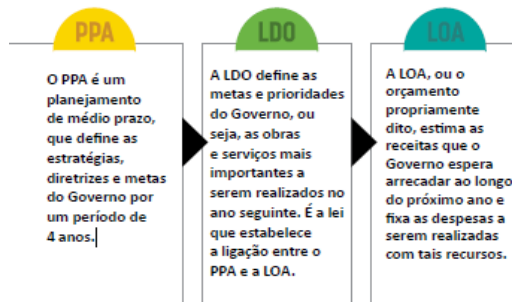
Do exposto, percebe-se que a LRF tornou o processo orçamentário um importante instrumento de planejamento da gestão pública. Contudo, existem princípios essenciais que norteiam a elaboração e execução do orçamento público definidos na Constituição Federal/88 e na Lei nº 4.320 de 17/03/1964. Vale ressaltar que na Lei do Orçamento devem constar os princípios de unidade, universalidade e anualidade que direcionarão a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo (art. 2º).

Segundo Giacomoni (2012) a Constituição Federal/88 direcionou a gestão pública a partir da criação de alguns instrumentos: o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Com estes instrumentos ocorre a valorização do planejamento e a administração pública é obrigada a elaborar planos de médio prazo de acordo seu orçamento anual. Com a definição detalhada da Lei Orçamentária Anual – LOA, a Constituição Federal/88 fez emergir condições objetivas para o cumprimento do princípio da universalidade, isto é, receitas e despesas num só orçamento.



INSTRUMENTOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos previstos na Constituição Federal que compõem o processo orçamentário.



Apesar desses instrumentos serem publicados em momentos diferentes, as leis que os tornam públicos são estritamente integradas e compatíveis entre si.



FONTE: Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016

Tendo em vista o caráter disciplinador das finanças públicas imposta pela LRF é preciso frisar que a mesma não substituiu ou revogou a Lei nº 4.320/64. Em suma, a LRF se trata de uma ferramenta que controla o uso da verba pública bem como, apresenta diretrizes para a confecção, execução, divulgação e avaliação da contabilidade pública, enfim, é um abrangente instrumento de controle fiscal (GIUBERT, 2005).

1.2 O Controle Externo da LRF: O Tribunal de Contas

Não é suficiente a existência de uma legislação para que todos os princípios orçamentários sejam cumpridos, faz-se necessário a fiscalização do cumprimento das normas, limites e obrigações impostas pela LRF. Este controle é previsto no art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 que destina aos órgãos do sistema de controle externo a sua fiscalização através do Poder Legislativo e execução do Tribunal de Contas e os de controle interno de cada poder e do Ministério Público (MARCOLIN, 2012).



As principais funções e competências dos Tribunais de Contas segundo Melo (2012, p. 01) são:

Os Tribunais de Contas tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta. As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas se refere à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública. Os Tribunais de Contas fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões.

Os Tribunais de Contas possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública.

A competência sancionatória dos Tribunais de Contas se refere a aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas. As decisões sancionatórias dos Tribunais de Contas tem eficácia de título executivo, apesar de os Tribunais de Contas não terem competência para executá-las. Quem executará tais decisões serão as entidades públicas beneficiárias.

Segundo Melo (2012) o Tribunal de Contas da União é constituído por nove ministros que detêm as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Supremo Tribunal de Justiça – STJ. E, conforme o disposto nas Constituições Estaduais e a CF/88, os Tribunais de Contas do Estado são compostos por sete conselheiros onde três são escolhidos pelo Governador do Estado (Súmula 653 do STF) e quatro indicados pela Assembleia Legislativa.

Castro Junior (2015) afirma que com a Constituição Federal/88 os Tribunais de Contas tiveram o seu papel de “guardião das contas públicas”, além de terem a possibilidade de verificarem os pagamentos e despesas feitos pelo governo. Com isso, foi possível fiscalizar se o dinheiro público estaria sendo utilizado eficientemente em benefício da sociedade.

O TCE/BA entrou no século 21 com muitos avanços. Um deles é a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 5 de maio de 2000. Essa Lei obriga que as finanças governamentais sejam apresentadas detalhadamente aos Tribunais de Contas da União, do Estado ou dos Municípios e mais: impõe o controle dos gastos públicos, ou seja, o governo só pode gastar se provar que será capaz de arrecadar dinheiro suficiente para manter as contas equilibradas (CASTRO JUNIOR, 2015, p. 35)

O artigo 31 § 4º da CF/88 proíbe a criação de Tribunais, conselhos e órgãos de contas municipais, salvo àqueles municípios que já possuíam (anterior a esta



Lei). Com exceção desses casos, os municípios terão o controle externo realizado pela Câmara Municipal em parceria dos TCE e Ministério Público.

Além do Tribunal de Contas do Estado, existem os Tribunais de Contas do Município – TCM que em muito auxilia no controle e execução das prerrogativas da LRF. Neste estudo, será apresentada a análise feita por Rejane Viana Sales Marcolin (2012) sobre o município de Alagoinhas-BA durante o período de 2001 a 2010, com a finalidade de demonstrar que a LRF exerceu efeito positivo sobre a sua gestão fiscal.

2. Repercussões iniciais da LRF no município de Alagoinhas-Bahia.

Como município da região do Litoral Norte e Agreste Baiano, chamado de Pórtico de Ouro do Sertão Baiano por Ruy Barbosa devido a estrada de Boiadas que davam acesso para o norte e Sertão Baiano, Alagoinhas possui 734 Km² e uma população estimada em 155.362 (cento e cinquenta e cinco mil e trezentos e sessenta e dois) habitantes. Faz limites com os municípios de Inhambupe (ao norte), Catu e Araçás (ao sul), Entre Rios e Araçás (leste) e Teodoro Sampaio e Aramari (oeste).

No que tange a repercussão da LRF no município é importante analisar a tabela elaborada por Marcolin (2012) que de 2001 a 2005 para o Tribunal de Contas do Município, ocorreu uma evolução fiscal positiva no município de Alagoinhas, referente a obediência de normas e criação de instrumentos de controle, planejamento e transparência na execução orçamentária.

Do exposto, a administração pública do município de Alagoinhas, no período de 2001-2005, logo após a criação da LRF cumpriu com as determinações impostas por ela e conseguiu equilibrar as finanças municipais, obtendo êxito na sua contabilidade apesar de apresentar algumas ressalvas demonstradas pelo TCM/BA conforme descritas acima. Percebe-se que a LRF teve um caráter decisivo para direcionar os gastos públicos nesse município superando problemas financeiros sinalizados no período do ano 2000 onde as contas foram rejeitadas.

Considerações finais



A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento que visa a saúde fiscal dos Estados e municípios, atingiu seu objetivo quando a sociedade passou a conhecer a sua existência. Diferente de outras legislações brasileiras que a população desconhece, a LRF está na mente dos cidadãos como: não se pode gastar mais do que se arrecada. Para isso, o Senado Federal estabeleceu limites prudenciais e facilitou operações de créditos apenas para os gestores públicos que cumprirem as metas estabelecidas para o orçamento.

Este artigo foi ilustrado com o caso do município de Alagoinhas-Bahia, que após estudo ficou constatado que o mesmo passou a gozar de equilíbrio fiscal no seu orçamento a partir de ações do poder público municipal, em cumprimento a LRF a partir do parecer 076/06 emitido pelo TCM no ano de 2005.

Do exposto, acredita-se que a LRF cumpriu seu objetivo de regulação das contas públicas e para isso conta com agentes de controle externo, de controle interno e do controle social que é obtido através do acesso às informações através do portal da transparência. Na verdade, não basta apenas a legislação, é preciso que toda a sociedade esteja comprometida na fiscalização do orçamento público e na eficiência da gestão.

REFERÊNCIAS:

CASTRO JUNIOR, Chico. **Você no controle**. Salvador, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIUBERTI, A.; C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. ENANPEC, 2005.

MAPA DE ALAGOINHAS. Disponível em <<http://www.weather-forecast.com/locations/Alagoinhas>> acesso em 25 jun 2017.



MARCOLIN, Rejane Viana Sales. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na qualidade da gestão fiscal do município de Alagoinhas-Ba no período de 2001/2010.** Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração, Universidade Salvador – UNIFACS, 2012.

MARTINS FILHO, Luiz Nestor. **Eficiência na Gestão Fiscal: um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006.** Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=111198>. Acesso em jul 2017.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar 101 de 2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Brasília, jul. 2001.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: EPUB, 2014.