



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**ALEXANDRE FRANCISCO**

**A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA O  
CONTROLE DOS GASTOS NA GESTÃO PÚBLICA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

ALEXANDRE FRANCISCO



**A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA O  
CONTROLE DOS GASTOS NA GESTÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus Pato Branco*.

**Orientador: Prof. Dr Luiz Fernando Casagrande. .**

**PATO BRANCO**

**2014**



Ministério da Educação  
**Universidade Tecnológica Federal do Paraná**  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Especialização em Gestão Pública



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Monografia

Por

**Alexandre Francisco**

Esta monografia foi apresentada às. 14h20min do dia **05/04/2014 de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho.

---

Professor *Dr.* Luiz Fernande Casagrande  
UTFPR – *Campus* Pato Branco  
(orientador)

---

Professora Ângela Link Saccol - Mestranda  
UTFPR – *Campus* Pato Branco  
(Tutora a Distância)

Dedico a minha mãe pela honestidade, coragem, dedicação e amor a Deus.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

Aos tutores, professores e coordenador do curso pela dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante todo o trabalho de conclusão do curso.

Ao meu orientador professor Luiz Fernande Casagrande, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus* Pato Branco.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“Se todos fizessem o que somos capazes,  
ficaríamos espantados com nós mesmos”.

(THOMAS EDISON)

## RESUMO

FRANCISCO, Alexandre. **A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Controle dos Gastos na Gestão Pública**. 2013. 47 fls. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2012.

Este trabalho tem o intuito de mostrar a Lei Complementar (LC) nº. 101/2000 antes e depois da implementação e identificar seus impactos positivos e negativos desde da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os principais pontos positivos da adoção da LRF foi uma melhora substancial no controle interno nos gastos públicos. Outro benefício foi a obrigação por parte dos governantes de adotarem estratégias eficazes para realização do recebimento das dívidas ativas. O ordenamento institucional estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal ajudou na implantação de um planejamento de gastos públicos, de uma forma mais transparente. Entre os pontos negativos, os relatórios demonstrativos precisam ser mais claros, para que o cidadão comum consiga fiscalizar o que está sendo os relatórios ainda são muitos técnicos e muitas vezes indecifráveis.

**Palavras-chave:** Identificar, Impactos, Positivos, Negativos, Lei de Responsabilidade Fiscal.

## ABSTRACT

FRANCISCO, Alexandre. The importance of the Fiscal Responsibility Law for the Control of Spending on Public Management. 2013. 47 fls. Monograph (Public Management Specialization). Federal Technological University of Paraná, Pato Branco, 2012

In order to show the Complementary Law (LC) n. 101/2000 before and after implementation and identify positive and negative impacts from the implementation of the Fiscal Responsibility Law (FRL). The main positive points of the adoption of the FRL was a substantial improvement in internal control public spending. Another benefit was the obligation by governments to adopt effective strategies for achieving the collection of outstanding debt. The institutional framework established by the Fiscal Responsibility Law helped in the implementation of a plan of public spending, in a more transparent. In relation to the negatives, the demonstratives reports need to be clearer so that ordinary citizens can monitor what is being reports are still many technical and often indecipherable.

**Keywords:** Identify Impacts, Positive, Negative, Fiscal Responsibility Law.



## LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil.....	17
Tabela 2 - Experiências utilizadas pela LRF .....	28
Tabela 3 - Limites para as despesas com pessoal de acordo com a LRF .....	35
Tabela 4 - Limites de endividamento do Senado Federal .....	37
Tabela 5 – Antes e depois da Lei antes e depois da adoção da Lei Complementar nº. 101/2000.....	40

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 Problema .....	11
1.2 Objetivo .....	11
1.2.1 Objetivo Geral .....	11
1.2.2 Objetivo Especifico .....	11
1.3 Justificativa .....	12
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 PROCESSO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	<b>13</b>
2.1.1 Tamanho e eficiência do Estado .....	14
2.1.1.1 Processo de Evolução da Reforma da Administração Pública do Brasil .....	17
2.1.1.2 Os Modelos de Administração Pública .....	17
2.1.1.3 O Modelo Patrimonialista .....	18
2.1.1.4 A Administração Burocrática .....	19
2.1.1.5 A Administração Gerencial .....	20
2.1.1.6 Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado .....	23
<b>2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	<b>25</b>
2.2.1 Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	25
2.2.2 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	28
2.2.2.1 Planejamento .....	29
2.2.2.2 Transparência .....	29
2.2.2.3 Controle .....	30
2.2.2.4 Responsabilização .....	30
2.2.3 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	31
2.2.4 Exigências Fiscais da LRF e Senado Federal – Limites e Indicadores .....	32
2.2.4.1 Resultado Primário .....	33
2.2.4.2 Gastos com Pessoal .....	33
2.2.4.3 Dívida Consolidada Líquida .....	36
2.2.4.4 Garantias .....	36
2.2.4.5 Operações de Crédito .....	37

<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>38</b>
<b>4 ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>40</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a instabilidade econômica observada ao longo dos anos levou os três níveis de governo a uma busca constante pelo equilíbrio fiscal. Desde a instituição do Decreto-Lei Nº 200 de 1967, um movimento reformista do Estado vem se mostrando cada vez mais consistente. Esse decreto introduziu, pela primeira vez, a idéia de uma apuração e de um controle mais eficiente das despesas do Estado. Assim, a busca pela administração pública gerencial e eficiente avançou mais um estágio, tornando-se cada vez mais evidente nos anseios dos gestores públicos.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, com a instituição do Princípio da Eficiência (CF, 1988, art.37), veio fortalecer ainda mais a busca por uma administração pública voltada para uma gestão fiscal responsável. A Constituição também indicou a necessidade de uma lei que regulamentasse as práticas de finanças públicas no Brasil. Para tentar satisfazer tal necessidade, em 2000, nascia a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – considerada por muitos como um marco para as finanças públicas no Brasil.

Diante disso, este trabalho aborda os aspectos da Evolução da Gestão Orçamentária e Fiscal do Brasil antes e após a Lei de responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Nº 101, de 4/5/2000, foi instituída para regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Entretanto, a LRF não substitui a Lei Nº 4.320/64, a qual tem norteado as finanças públicas do Brasil desde sua publicação.

O principal objetivo da LRF consiste na determinação de normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, compreendendo os seguintes postulados:

- a) Ação planejada e transparente;
- b) Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- c) Garantia de equilíbrio nas contas, por meio do cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com

limites e condições para a renúncia da receita e para a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Esses vários instrumentos refletem o sentimento e a necessidade de uma gestão pública mais eficiente e voltada para a obtenção de melhores resultados com uma utilização cada vez mais planejada dos seus recursos.

Para tanto, esta introdução é classificada nos em itens que explicarão com singularidade a proposta deste trabalho:

### 1.1 Problema

Quais os impactos positivos e negativos para a gestão pública desde a implantação da LRF?

### 1.2 Objetivo

1.2.1 Objetivo Geral: Fazer uma análise na LRF para identificar seus impactos positivos e negativos desde sua implementação para sugerir melhorias.

1.2.2 Objetivos Específicos: Avaliar o processo de reforma administrativo do estado brasileiro; Compreender os objetivos e os princípios da LRF.

### 1.3 Justificativa

Apesar de a LRF ter sua ideia pautada no planejamento, controle, responsabilidade e transparência, falta flexibilização nesta lei quanto às despesas. Infelizmente, a lei fiscal brasileira demanda alterações profundas na forma de planejamento e gestão da receita e despesa. Carece de uma política fiscal atual e transparente que reequilibre o orçamento público.

Portanto, o estudo sobre a evolução da política fiscal é de extrema relevância e constitui um dos assuntos mais discutidos desde a ascensão da Lei de Responsabilidade fiscal de 2000. Ainda permanece um grande desafio aos governos

estabelecer o equilíbrio fiscal entre despesas e receitas, já que cabe ao Governo Federal maior atenção e controle da repartição e circulação dos valores obtidos através dos impostos e demais meios de arrecadação e obtenção de verbas para os cofres públicos. O combate à corrupção, controle das despesas e receitas, transparência fiscal e educação são componentes primordiais para uma boa gestão pública.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 PROCESSO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado assumiu várias feições ao longo da história, passando por um processo de transformação constante, dado a necessidade de adequação à dinâmica social. Nesse contexto de permanente transformação o Estado Moderno foi levado a rever, por diversas vezes, suas diversas formas de intervenção na sociedade. Em decorrência disso, o estado entrou numa repetição de ciclos compreendendo processos de reforma e contra-reforma, conduzindo ora à centralização administrativa do tradicional Estado social-burocrático, ora a uma tendência descentralizadora, caracterizada por uma maior flexibilidade da estrutura administrativa, com a redução do tamanho do Estado.

O Brasil não ficou alheio a esse processo de mudança, introduzindo diversas alterações fundamentais, no decorrer do século passado, na sua estrutura governamental, o que resultou em meados da década de 90, na implantação de um novo modelo de administração pública, a saber, a administração gerencial (JUCÁ, 2002)

"Em virtude de acentuadas mudanças ocorridas nas últimas décadas, em termos de finanças públicas, o Estado Brasileiro assumiu os papéis de estado regulador, financiador e agente produtor" (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.98).

O papel de estado regulador consiste na adoção e na cobrança do cumprimento de normas, no controle das flutuações econômicas, buscando influenciar direta e indiretamente o mercado. Desse modo, no Brasil, o tratamento das falhas de mercado culminou na criação de diversas agências reguladoras.

O papel de estado financiador consiste em incentivar o crescimento de setores estratégicos como os de habitação, infra-estrutura e agrícola, facilitando o acesso ao crédito por meio de instituições financeiras estatais.

Enfim, o papel de estado produtor, no Brasil, foi caracterizado por uma grande quantidade de empresas estatais atuando em diversos setores considerados estratégicos para o processo de desenvolvimento econômico.

Parafraseando Barreto (2000), a reforma do Estado Brasileiro não se constitui simplesmente numa mudança administrativo-organizacional, e sim,

numa mudança no comportamento da relação entre o Estado e a sociedade, abaixo a transcrição de suas palavras:

[...] é muito mais do que uma reengenharia administrativa do Estado, mas um reordenamento das relações Estado – sociedade, o que acaba por trazer à tona, para o observador de tal processo, uma certa reflexão já acumulada a respeito do perfil das relações entre Estado e sociedade no Brasil. (BARRETO, 2000, p.33).

Assim, a Reforma do Estado Brasileiro será considerada, neste estudo, como uma mudança de postura, uma redefinição das funções do estado, contextualizando o momento no qual esteve inserido desde o século passado. Assim, discutiremos nos itens seguintes alguns conceitos acerca do tamanho, eficiência e funções essenciais do Estado, e apresentaremos importantes alterações institucionais que culminaram na mudança do foco da Administração Pública, partindo de um modelo excessivamente burocrático e indo ao encontro de um modelo mais gerencial e eficiente.

### **2.1.1 Tamanho e Eficiência do Estado**

Qual deveria ser o tamanho ideal para o Estado? Algumas pessoas defendem a idéia de que ele deva ser o menor possível, suficiente apenas para resolver as necessidades básicas da população, atuando principalmente em setores onde a iniciativa privada não demonstra interesse. Outras pessoas defendem a idéia do estado sendo o maior possível, acreditando que o Estado onipresente é o único capaz de promover o progresso e a tão desejada justiça social. Entretanto, o tamanho geralmente não significa eficiência.

Em um país repleto de carências sociais como o Brasil, a idéia de “estado mínimo”, sustentada pelos neoliberais, que se ausenta de funções específicas, que considera a questão social como um caso de polícia, que atende os interesses das classes privilegiadas, que se submete aos interesses de poderosos grupos econômicos, não apresenta boa sustentação, pois se por um lado favorece o desenvolvimento econômico, por outro lado, pouco faz para reparar as desigualdades sociais. Em contraponto, um “estado máximo”, que extrapola suas funções específicas, que arrecada elevadas quantias através dos impostos cobrados sem a contrapartida dos serviços prestados, que desperdiça os recursos



arrecadados em obras inúteis e suntuosas, que paga salários exorbitantes aos seus altos executivos, que não tem planejamento e que permite a corrupção, fica fora de qualquer cogitação.

Assim, no Brasil, um país de proporções continentais, com uma população numerosa e com a maior parte vivendo em estado de pobreza, o chamado “estado mínimo” defendido pelos neoliberais extremados traz a marca da inconsistência. Por outro lado, a idéia de “estado máximo” traz a marca da ineficiência, do desperdício e da corrupção. O que fazer, então?

As discussões acerca do tamanho e da eficiência do Estado ganharam proporções, principalmente, em meados do século passado, em decorrência tanto de mudanças políticas quanto de atividades econômicas como abertura de mercado ou queda de barreiras tarifárias, dentre outras coisas.

No contexto de “estado mínimo” e do tamanho apropriado para o setor público, Lopreato (2004) afirma que as questões de longo prazo relativas ao tamanho apropriado do setor público e à construção de regras duradouras na condução da política econômica ganharam destaque na agenda das agências multilaterais. As reformas estruturais e a introdução de regras fiscais e monetárias assumiram o status de princípios fundamentais na formação de um ambiente favorável à expansão do setor privado. A construção deste cenário econômico pró-mercado provocou a revisão dos critérios anteriores de avaliação da política fiscal e a definição de outros parâmetros na condução da política econômica e no monitoramento dos programas de ajuda financeira das agências internacionais. (LOPREATO, 2004).

A definição para o tamanho ideal do Estado é muito complexa devido à grande limitação dos indicadores utilizados. Se o tamanho é medido pelo seu financiamento, a exemplo da carga tributária, tem-se o problema da análise da correta relação de causa e efeito, por exemplo, uma baixa carga tributária pode estar associada a altos níveis de endividamento ou de inflação. Neste contexto, parafraseando Rezende (2001), levando em conta a carga tributária, em relação a países de mesmo nível de desenvolvimento, o Brasil estaria sacrificando muito sua sociedade, praticando uma carga tributária elevada, deixando-a com um sentimento negativo da contraprestação do Estado. Entretanto, analisar o tamanho do Estado tendo como base os gastos governamentais, ainda não representa toda a informação necessária, pois desconsideram as formas

indiretas de intervenção, como é o caso de renúncias fiscais, não cobertas com recursos do tesouro.

Contudo, para o nosso trabalho, em relação ao tamanho do estado, serão consideradas teorias econômicas relacionadas à geração dos gastos e de seus impactos nas atividades econômicas.

Dentre as teorias sobre o tamanho do estado podemos citar a “Lei de Wagner”, da década de 1880, sobre o crescimento da atividade governamental do economista alemão

Adolph Heinrich Gottheif Wagner, cuja teoria foi exposta por Richard Bird e conhecida também como a “Lei do Crescimento do Gasto Público”. De acordo com a “Lei de Wagner”, à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país. (BIRD, 1970 *apud* REZENDE, 2001).

Desse modo, Wagner considerou que os gastos públicos são conseqüências naturais do progresso sócio-econômico, causando uma elevação mais que proporcional à renda, aumentando a relação entre os gastos públicos e o PIB, ou seja, o aumento das atividades do governo cresce com o próprio ritmo do crescimento da atividade econômica. Wagner apontou três razões para esse fato: (1ª) com o crescimento das funções administrativas e de segurança do Estado em decorrência do processo de industrialização, surgiram novas atividades como as de regulação econômica; (2ª) ocorreu um crescimento das atividades de promoção do bem-estar social (ex.: educação, saúde e cultura); (3ª) considerando o desenvolvimento tecnológico que criam monopólios, exige-se do Estado maior intervenção no processo produtivo incentivando um aumento de eficiência econômica e fornecendo a infra-estrutura necessária. (REZENDE, 2001)

Podemos citar ainda o “Efeito Translação” de Peacock e Wiseman (1970). Analisando por outra ótica o caso do crescimento das despesas públicas, eles afirmam que tal crescimento está mais fortemente relacionado com a possibilidade do país em obter recursos (arrecadação) do que com a expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo, ou seja, o governo cresce limitado às possibilidades de expansão da oferta, e estas, crescem limitadas pelas possibilidades de incremento na tributação. O chamado “Efeito Translação” ocorre em curto prazo, quando o nível relativo das

despesas do governo no produto é conseqüência de situações pontuais, por exemplo, guerras mundiais, períodos de grande depressão econômica e acentuado processo inflacionário. Peacock e Wiseman verificaram que, nos períodos de guerra, os gastos dos países analisados aumentaram significativamente, e após as guerras, diminuíram, mas permaneceram num patamar maior do que o anterior às guerras. Assim, o “Efeito Translação” ocorreu, mas finalizou com um crescimento relativo dos gastos governamentais (REZENDE, 2001).

Pode-se então observar que a “Teoria de Wagner” e o “Efeito Translação” parecem se complementar na explicação do processo de crescimento das despesas governamentais como determinante do tamanho do Estado. Wagner dá ênfase à renda *per capita* como principal variável a explicar o aumento da demanda de bens produzidos pelo governo e Peacock e Wiseman afirmam que o crescimento da atividade governamental está limitado pelas possibilidades de expansão da oferta.

#### **2.1.1.1 Processo de Evolução da Reforma da Administração Pública do Brasil**

#### **2.1.1.2 Os Modelos de Administração Pública**

Dando continuidade à discussão sobre o processo de reforma administrativa do Estado Brasileiro, trataremos neste item da evolução dos modelos de Administração Pública com foco na Administração Pública Gerencial que será base para a análise de resultados dessa pesquisa relativos à gestão fiscal.

A Administração Pública passou por várias reformas ao longo dos séculos, o que podemos observar pela tabela abaixo disponibilizado por Bresser Pereira (2003) que analisa as formas históricas pelas quais atravessaram o Estado e a sociedade.

Tabela 1

Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil

Elementos	1821 - 1930	1930 - ...	Início (ao terminar a fase anterior)
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial

Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: BRESSER PEREIRA, 2003, p.302.

A administração pública no Brasil atravessou basicamente por três modelos, a saber: o modelo patrimonialista, o modelo de administração burocrática e o modelo de administração gerencial.

### **2.1.1.3 O modelo patrimonialista**

O modelo patrimonialista ficou caracterizado por uma forte confusão entre o interesse público e o privado, uma vez que o Estado era praticamente uma extensão da família real, não havendo separação entre a coisa pública e os bens da realeza. Em virtude dessa ação patrimonialista, a corrupção, o clientelismo, o nepotismo e o fisiologismo se apresentavam como práticas comuns e em grande escala. Tal modelo não resistiu ao desenvolvimento do capitalismo, da democracia, e ao fortalecimento da sociedade civil etc. (GRANJEIRO; CASTRO, 1996).

Com a superação da lógica patrimonialista, as idéias weberianas de administração burocrática começaram a se difundir, entrando em consonância com os interesses da sociedade capitalista. Com isso nasce, na segunda metade do século XIX, o modelo de administração pública burocrática, com o objetivo principal de combater os excessos do modelo patrimonialista. No entanto, a Reforma Burocrática como fora chamada por Bresser Pereira (1996) apareceu no momento, sob o ponto de vista político, de um Estado Autoritário. E o mesmo autor observa ainda que essa intervenção não correspondesse às reais necessidades da população, dada a existência de práticas clientelistas.

### **2.1.1.4 A Administração Burocrática**

A administração burocrática tinha como preceitos fundamentais a impessoalidade nas relações, a formalização das comunicações, a divisão do trabalho, a hierarquização funcional, a competência técnica baseada no mérito e

um rígido controle *a priori* dos procedimentos utilizados pelo gestor público. Todas essas ferramentas tinham o objetivo de combater a corrupção, o nepotismo e o clientelismo exacerbado deixados como herança do modelo patrimonialista.

O modelo de administração burocrática passou a apresentar anomalias quanto à Teoria Burocrática original, que Merton (1968) chamou de “disfunções da burocracia”, a saber:

- a) Internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos;
- b) Excesso de formalismo e de papelório;
- c) Resistência a mudanças;
- d) Despersonalização do relacionamento;
- e) Categorização como base do processo de decisão;
- f) Superconformidade às rotinas e procedimentos;
- g) Exibição de sinais de autoridade;
- h) Dificuldade no atendimento aos clientes e conflitos com o público.

Devido a essas disfunções, o Estado Burocrático sofreu mais uma reforma denominada de Reforma Desenvolvimentista, que consistia no regime militar e sua “administração para o desenvolvimento”. Essa reforma foi essencialmente administrativa ocorrida em 1967, fortalecida com a participação de civis. Vale ressaltar que a mesma estabeleceu os primórdios para as reformas gerenciais ocorridas em meados da década de 90 no Brasil, “[...] por tentar superar a rigidez burocrática” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.172).

Parafraseando Jesus (1998), o Decreto-Lei nº 200<sup>1</sup> materializou o desejo de retomada do desenvolvimento, descentralizando a administração pública por meio de criação e/ou ampliação de autarquias, fundações e empresas estatais, as quais possuíam maior autonomia para a tomada de decisões do que os órgãos da Administração Direta, ou seja, uma maior flexibilidade para a tomada de decisão. Apesar desse avanço, em 1988, ocorreu a Contra-Reforma, que de acordo com

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, inovou ao estabelecer a distinção entre administração centralizada e administração descentralizada, em que na primeira possui apenas os ministérios e seus órgãos constitutivos, inclusive os relativamente autônomos e, na segunda, também chamada de indireta, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Bresser Pereira (1998), com a transição democrática a partir de 1985 e com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, no plano gerencial, houve um retrocesso à burocracia dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950. Complementando essa posição, Jesus (1998) também afirma ser um retrocesso aos ideais burocráticos devido ao “engessamento” da administração pública, estendendo a rigidez das regras burocráticas para as empresas estatais. Entretanto, esse autor identifica alguns avanços dessa Contra-Reforma como à exigência generalizada de concurso público e a transferência de ações sociais da esfera federal para a esfera estadual e municipal.

O ritmo acelerado das relações sociais e econômicas da segunda metade do século XX mostrou a ineficiência da administração burocrática, devido à sua ênfase no determinismo e linearidade, pela obediência cega à lei, lentidão dos processos, sendo, em razão disso, mais adequado com um ambiente relativamente estável, de poucas transformações, ou de mudanças razoavelmente previsíveis e graduais. Assim, a rigidez do ritual burocrático não combinava com os avanços tecnológicos e com a globalização, com características de mudanças constantes, rápidas e imprevisíveis. O ambiente organizacional da época necessitava de uma maior agilidade e uma forte capacidade adaptação a mudanças, em virtude de toda complexidade tecnológica existente. Portanto, nesse ritmo acelerado de transformações, o modelo burocrático e suas disfunções não atendiam aos objetivos institucionais. Com isso, a administração pública necessitava de uma forma de gestão mais ágil, descentralizada, e mais voltada para o controle dos resultados que dos processos. Essa necessidade foi suprida pelo surgimento da administração gerencial.

#### **2.1.1.5 A Administração Gerencial**

De acordo com Abrucio (1997), em seu trabalho sobre o impacto da administração pública gerencial, para responder ao esgotamento do modelo de administração burocrática, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa Continental e Canadá. (ABRUCIO, 1997).

No entanto, o mundo todo acompanhou em menor ou maior escala esse processo gerencial utilizado pelo setor público. De forma geral, as teorias da administração gerencial possuem estreitas interligações, isto é, não são mutuamente excludentes. Internamente, o Brasil também acompanha esse processo de reforma estadual tentando implantar o modelo de administração pública gerencial que traz em si a promessa de possuir consigo as capacidades necessárias e exigidas para a sobrevivência das organizações atendendo ao novo cenário.

A Reforma Gerencial não representou somente uma resposta às limitações da administração burocrática. Após as crises do petróleo dos anos 70, os três setores do Estado (social, econômico e administrativo) sofreram profundas alterações. O social representava o chamado Estado de bem-estar social (Welfare State), o qual falhava ao tentar garantir o atendimento das necessidades básicas da população e o setor econômico, com uma forte intervenção estatal, passava por importantes transformações com o surgimento do neoliberalismo, tornando mais forte a idéia de “estado mínimo” (DINIZ, 1997). Assim, a Administração Pública Gerencial foi resposta também para a crise pela qual passava o Estado, além de se apresentar como um enfrentamento à crise fiscal. Foi uma estratégia de redução de custos utilizada para tornar mais eficiente a máquina administrativa.

No Brasil, em 1994, o modelo de Administração Gerencial teve ênfase com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que tinha como função principal a implantação do modelo gerencial, um ano antes da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Também foi instalada a Câmara de Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma administrativa.

A administração gerencial caracteriza-se como um rompimento com o modelo de administração burocrática, contudo, conservando muitos de seus princípios fundamentais, tais como a admissão segundo critérios de mérito, avaliação de desempenho, planos de cargos e carreiras, profissionalismo e impessoalidade. As semelhanças, porém, não vão muito além dessas características, pois ao passo que a administração burocrática é mais voltada para o controle dos processos, identificando, com freqüência, o interesse público

com os interesses do próprio Estado e direcionando os recursos públicos para o atendimento das necessidades da burocracia e da máquina governamental, a administração gerencial tem como foco principal o interesse da coletividade, tendo como referência a figura do cidadão-cliente, ou cidadão-usuário. Assim, no modelo de administração gerencial o foco deixa de ser a própria administração pública para tornar-se a satisfação do cidadão, cabendo ao Estado assegurar a maior eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados, e não somente verificar o cumprimento da legislação em vigor.

Enquanto a administração burocrática valorizava critérios como assiduidade, disciplina e tempo de serviço, não importando o efetivo atendimento das necessidades sociais, na administração gerencial essa conduta é inaceitável. No modelo gerencial verificamos a ascensão dos controles de produtividade, economicidade e eficiência, vale dizer, do controle a posteriori de resultados.

Objetivando uma maior eficiência administrativa o modelo gerencial adota algumas diversas medidas, sobretudo quanto à forma de organizar a máquina governamental e quanto à política de pessoal. Entre essas providências, podemos citar: a transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais, o fortalecimento de técnicas de coordenação de serviços e atividades entre as diferentes esferas políticas, o aumento da autonomia de entidades da administração indireta, a capacitação dos dirigentes e a criação de carreiras específicas para os altos gestores, além da valorização do servidor, visando a criar condições para o desenvolvimento dos responsáveis capazes de pôr em prática a reforma planejada.

A administração gerencial reduziu o formalismo, flexibilizou o modo de administrar e de implantar políticas públicas, simplificou os procedimentos e descentralizou a administração, adotando medidas tais como a instituição de agências executivas e a celebração de contratos de gestão.

Seguindo com todas essas mudanças, algumas das atividades estatais como os serviços de saúde, educação, pesquisa, limpeza urbana, dentre outros, passam a ser divididas com a sociedade civil, objetivando garantir uma melhor e mais eficiente prestação dos serviços públicos.

Tecidas essas considerações, é possível relacionar aquelas que, segundo Bresser Pereira, são as principais características do modelo de administração



gerencial:

- a) "orientação do Estado para o cidadão usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados, através de contratos de gestão (ao invés de controle de procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização de seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas políticas;
- e) distinção entre dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas do Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrativa;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado".

#### **2.1.1.6 Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**

Segundo Bresser Pereira (1999, p.6), a Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e foi inspirada nas reformas gerenciais implantadas desde a década de 80 pelas economias desenvolvidas. Ainda, em outro estudo, Bresser Pereira afirma que a Reforma Gerencial engloba:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas (terceirizações);
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas";
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado oferece, os quais deverão ser transferidos para "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.);
- g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos (metas), da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um menor peso (BRESSER PEREIRA, 1999, p.6).

O modelo de reforma do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) - (MARE, 1995) é fundamentado em três pilares:

- (1) propõe uma nova classificação do que seja propriedade pública;
- (2) distingue no seu texto os três tipos de administração pública estudados nesta pesquisa;
- (3) segmenta três níveis necessários de atuação do Estado.

Em relação à propriedade pública, existem dois tipos: a propriedade pública estatal e a propriedade pública não-estatal. A propriedade pública estatal consiste nos bens sob o controle do estado e a propriedade pública não-estatal consiste nos bens de interesse público, mesmo que esses bens não sejam do Estado.

Em relação aos tipos de administração pública, o PDRAE detalha os três modelos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Segundo MARE (1995, p.16) as principais características da Administração Gerencial são: a adoção de alguns princípios da Administração

Burocrática, e a forma de controle, deixando de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.

Por último, em relação aos níveis de atuação, o Estado determina três setores de atividades, a saber: (1) atividades exclusivas; (2) os serviços sociais e científicos não-exclusivos ou competitivos; e (3) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Parafrazeando Jesus (1998), através das atividades exclusivas o Estado exerce o “poder extroverso”, portanto tais atividades não podem ser delegadas tais como polícia, forças armadas, arrecadação e fiscalização de impostos, tributação, dentre outros. As atividades classificadas como não exclusivas são aquelas onde os bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações públicas não-estatais ou por entidades privadas sujeitas ao controle social. E, a produção de bens e serviços para o mercado encontra-se nas atividades econômicas exercidas pelo estado.

Considerando tudo o que foi dito antes quanto ao tema Reforma do Estado Brasileiro, podemos concluir que essa reforma deve ser compreendida como uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento sócio-econômico e passa a o promotor e regulador desse desenvolvimento. Podemos concluir ainda, que o processo de implantação da Reforma Gerencial levará longo período de tempo para ser consolidado.

## **2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **2.2.1 Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Segundo o estudo de Nascimento e Debus (2002, p.11), "a dívida pública representa a causa principal para a necessidade da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF". O referido trabalho afirma que “dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo”.

As medidas adotadas na década de 90 não foram suficientes para conter a crise fiscal ocasionada pela dívida pública, pois as estratégias usadas atacavam principalmente a dívida contratual com instituições financeiras públicas (grifo meu), sendo ineficaz com outras formas de endividamento, tais como: inscrição em restos

a pagar, antecipação de receitas orçamentárias, obtenção de garantias, renúncia de receitas, dentre outras. Assim, a Lei Complementar 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), que complementava o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) foi instituída com o objetivo de suprir essa necessidade.

A LRF estabeleceu normas precisas para uma melhor gestão fiscal, com o objetivo de evitar principalmente o aumento da dívida pública e a ocorrência de sucessivos déficits públicos. Assim, para conter graves conseqüências na economia, a LRF apresentou exigências relativas à gestão da receita e da despesa pública, à gestão do patrimônio e ao endividamento público (BRASIL, 2000). A LRF implantou o princípio da gestão transparente que se materializa por meio da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, colocando à disposição do cidadão uma importante ferramenta para o controle social.

A LRF introduziu o conceito de gestão fiscal responsável, o qual foi exigido a partir de sua vigência de todas as esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal conceito exige um novo comportamento para a gestão pública governamental por meio da transparência de suas ações, cumprimento de metas e de limites e do equilíbrio das contas públicas, evitando futuros problemas de endividamento. Entre outros, destacam-se os seguintes:

- a) Limites de gasto com pessoal;
- b) Limites para endividamento público;
- c) Definição de metas fiscais anuais;
- d) Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente;
- e) Mecanismo para controle de finanças públicas em anos de eleição.

Os pressupostos dessa gestão fiscal responsável estão claramente postos no § 1º, do art. 1º, da LRF:

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. (BRASIL, 2000)

De acordo com Nascimento e Debus (2002) a LRF serviu para regulamentar a Constituição Federal de 1988, satisfazendo os artigos 163 e 169 que determinam o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal, como também o inciso II do parágrafo 9º do artigo 165.

Em relação à execução orçamentária, a LRF foi de suma importância, pois consolidou a utilização e a integração dos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição de 1988 (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA), sem, contudo, alterar as regras básicas de preparação desses instrumentos, mas fortalecendo a relação entre o planejamento e a execução orçamentária, adotando medidas como a obrigatoriedade de se incluir o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais<sup>8</sup> na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Segundo o caput do art. 1º da LRF, o seu principal objetivo é “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Ou seja, a LRF busca equilibrar as finanças públicas através da execução de um efetivo planejamento (grifo meu).

Com base nos princípios de gestão fiscal responsável, a LRF inclui, de maneira eficaz, a participação popular dentro do processo no momento em que exige a transparência administrativa e financeira do planejamento e da execução dos atos dessa gestão. Assim, Nascimento e Debus (2002, p.11) afirmam que a LRF também objetiva o “equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública”.

Para fortalecer a transparência dos atos públicos, a LRF exige uma ampla divulgação de seus instrumentos, inclusive com a utilização de meios eletrônicos, relatórios e demonstrativos que buscam mostrar para a população, da maneira mais acessível, os atos do fisco quanto à sua gestão fiscal. Dentre as publicações exigidas pela LRF podemos citar o Anexo de Metas Fiscais (AMF), o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF)<sup>9</sup> (BRASIL, 2000).

Os gestores públicos que desobedecerem as determinações da LRF estarão sujeitos a sanções institucionais como a suspensão de transferências voluntárias, garantias e contratações de operações de crédito. Ainda, paralelamente a estas, "os gestores públicos serão responsabilizados de acordo com a Lei nº. 10.028 (Leis de

Crimes Fiscais) que, por sua vez, apresenta também sanções de ordem pessoal" (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.102).

Para o fortalecimento do sistema de controle, o artigo 67 da LRF criou o Conselho de Gestão Fiscal, com o objetivo de acompanhar e avaliar a política e a operacionalização da gestão fiscal. O Conselho de Gestão Fiscal é constituído por representantes de todos os Poderes e esferas do Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Assim, a LRF representa o resultado de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias do País, que gerou na sociedade o sentimento de que o gestor público não deve gastar mais do que arrecada e têm o dever de administrar de forma responsável os escassos recursos públicos. (NASCIMENTO, 2003).

### 2.2.2 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF incorporou o modelo imposto pelo FMI como também alguns princípios e normas advindas de algumas experiências internacionais. Nascimento e Debus (2002) mencionam em seus estudos sobre a LRF as principais características de experiências internacionais evidenciadas na tabela a seguir:

Tabela 2  
Experiências utilizadas pela LRF

<b>Instituição / Organismo Internacional</b>	<b>Experiência</b>	<b>Contribuição</b>
Fundo Monetário Internacional (FMI)	<i>Fiscal Transparency</i>	Transparência fiscal na prática de prestação de contas.
Comunidade Econômica Européia	<i>Tratado de Maastricht</i>	Comprometimento com metas fiscais orçamentárias e metas de endividamento.
Nova Zelândia	<i>Fiscal Responsibility Act</i>	Transparência dos gastos, redução da dívida pública e gerenciamento de riscos fiscais.
EUA	<i>Budget Enforcement Act</i>	<i>Sequestration</i> : limitação do empenho quando ocorrer o não Cumprimento de limites e metas; Pay as you go: compensação orçamentária que (...) na que aumentos de despesas só com redução de outras (...) ou aumento de receitas.

Fonte.: NASCIMENTO, E.R.DEBUS, 2002.

O ordenamento institucional estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal se apóia em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. A seguir faremos um breve comentário de cada um deles.

### **2.2.2.1 Planejamento**

O planejamento foi aprimorado através de medidas como:

- a) Estabelecimento de metas fiscais;
- b) Estabelecimento de limites e condições para renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e seguridade;
- c) Estabelecimento de limites para a contratação de dívidas;
- d) Estabelecimento de limites para a realização de operações de crédito (inclusive antecipações de receitas orçamentárias – ARO);
- e) Estabelecimento de limites para a concessão de garantias.
- f) Ainda, em relação aos atos formais do planejamento, a LRF tornou obrigatória a elaboração de três instrumentos básicos, a saber:
  - g) O Plano Plurianual – PPA, com o objetivo de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas, expressos em programas e ações, a serem desenvolvidos pela administração pública no prazo de quatro anos;
  - h) A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabelecendo normas e orientações para a elaboração e gestão dos orçamentos, as prioridades e metas para o exercício seguinte, alterações na legislação tributária, a política de aplicação das agências oficiais de fomento e as metas fiscais, além de outras atribuições.
  - i) A Lei Orçamentária Anual – LOA, estimando a receita e fixando a despesa da administração pública pelo período de um ano, detalhando em programas e ações a capacidade de execução do poder público para o período, observando, contudo, as vinculações constitucionais e legais.

### **2.2.2.2 Transparência**

Naquilo que tange à transparência das ações da administração pública, a LRF determina uma divulgação ampla, inclusive pela internet, de relatórios de

acompanhamento da gestão fiscal, os quais permitem identificar receitas e despesas, são eles:

- 1) Anexo de Metas Fiscais;
- 2) Anexo de Riscos Fiscais;
- 3) Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e
- 4) Relatório de Gestão Fiscal.

### **2.2.2.3 Controle**

Para intensificação do controle das ações da administração pública, a LRF preconiza a exigência de ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas e o estabelecimento de prazos para o atendimento dos limites determinados pela lei.

### **2.2.2.4 Responsabilização**

Como meio de responsabilização dos agentes públicos, a LRF exige a sua identificação e responsabilização sempre que acontecer um descumprimento das regras estabelecidas. Nesses casos, a Lei determina a suspensão de transferências voluntárias, e ainda, das garantias e da permissão para contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Adicionalmente, aos responsáveis pelo descumprimento das regras, são aplicadas as sanções introduzidas no Código Penal e na legislação que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fortalecendo as considerações referentes ao equilíbrio orçamentário, previsto na Lei nº 4.320/1964, a LRF amplia a importância do equilíbrio das contas públicas, passando a considerar o equilíbrio das “contas primárias”, ou equilíbrio no Resultado Primário. Assim, o equilíbrio a ser alcançado é o equilíbrio sustentável de longo prazo, que consiste naquele equilíbrio que não necessita de receitas decorrentes de operações de crédito, ou seja, que não ocasiona o aumento da dívida pública. No entanto, isso não quer dizer que a intenção seja “gastar somente o que se arrecada”, ou que o governo não possa contrair novas dívidas a partir da edição da LRF. Apenas, a LRF introduziu como princípio a ser observado por todos os governos, a necessidade do prévio planejamento do caminho a ser seguido pela dívida, a qual



pode optar pela estabilidade, de crescimento ou de redução, desde que previamente programada e autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A prévia programação dos resultados a serem perseguidos, juntamente com a adoção de medidas que garantam o alcance das metas estabelecidas, permite a antecipação das avaliações dos impactos das contas públicas sobre a economia e, se necessário, a adoção tempestiva de medidas de correção para situações fiscais indesejáveis.

Desse modo, a LRF introduziu, no setor público brasileiro, práticas saudáveis de gestão pública, que possibilitam superar o voluntarismo e o amadorismo na gestão das finanças públicas (ALBUQUERQUE, 2008).

### **2.2.3 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal**

O artigo 1º da LRF delimita o alcance das suas disposições no momento em que esclarece o seu propósito de estabelecer normas de finanças públicas, de acordo com o Capítulo II do Título VI da Constituição de 1988. Esse trecho da Constituição diz que lei infraconstitucional complementar a normatização sobre finanças públicas. Assim, entende-se com o caput do artigo 1º da LRF que estas normas têm caráter geral, sendo, portanto, norma de caráter superior, aplicável a todas as esferas de governo do País. Entretanto, o parágrafo 2º da LRF explicita tacitamente esse entendimento. Ainda, o parágrafo 3º esclarece que:

I – As disposições relativas aos estados são aplicáveis também ao Distrito Federal;

II – No âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão compreendidos:

o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo, sendo que no âmbito do Poder Legislativo consideram-se também os Tribunais de Contas;

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

III – as referências da LRF relativas aos Tribunais de Contas abrangem: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, o Tribunal de Contas dos Municípios (abrange todos os municípios de um estado

específico) e o Tribunal de Contas do Município (abrange apenas o município específico sobre o qual atua).

Segundo a LRF a Empresa Estatal Dependente consiste em uma sociedade controlada pelo governo e que dependa de repasses de recursos para pagamento de suas despesas de pessoal e de custeio ou de capital. Considera-se que uma empresa é controlada pelo governo quando a maioria de seu capital social, com direito a voto, pertença direta ou indiretamente a um determinado ente da Federação, ou seja, à União, ao Estado ou ao Município. Não é considerada dependente a empresa cujas atividades geram receitas suficientes para a cobertura de suas próprias despesas de funcionamento, como pessoal e custeio, mesmo que os seus produtos, mercadorias ou serviços, sejam vendidos diretamente para o governo que controla o seu capital. Essas empresas, por não serem dependentes, ou seja, por não necessitarem de recursos do Tesouro público, não estão sujeitas ao regramento da LRF (ALBUQUERQUE, 2008).

#### **2.2.4 Exigências Fiscais da LRF e Senado Federal – Limites e Indicadores**

A LRF e as Resoluções do Senado Federal sobre os limites de gestão fiscal representam importantes instrumentos no processo de regulação e busca do equilíbrio das contas públicas dos governos estaduais, controlando o endividamento público por meio de limites e sanções.

O nosso estudo analisa as seguintes variáveis de gestão fiscal que possuem limites estabelecidos pela LRF ou pelo Senado Federal:

- 1) Resultado Primário;
- 2) Gastos com Pessoal;
- 3) Dívida Consolidada Líquida;
- 4) Garantias; e,
- 5) Operação de Crédito.

Usaremos em nosso trabalho o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>10</sup>, pois este é utilizado como referencial pelos indicadores da gestão fiscal responsável definidos pela LRF. A Receita Corrente Líquida (RCL) consiste na receita disponível aos governos dos Estados e do Distrito Federal para a realização

das despesas com pessoal, pagamentos de dívidas, dentre outras. A apuração da RCL é feita anualmente, sendo utilizado para o cálculo o mês vigente e os onze meses anteriores.

A seguir traçaremos algumas observações sobre cada uma dessas variáveis.

#### **2.2.4.1 Resultado Primário**

Segundo Nascimento (2003, p.29) "o Resultado Primário consiste na diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras". Logo, o Resultado Primário indica a capacidade potencial de pagamento pertencente ao ente, levando em conta a sua geração de caixa.

Ainda segundo Nascimento em seu estudo com Debus (2002, p.21), "para que a meta de resultado primário para um exercício não seja prejudicada por um baixo desempenho na arrecadação", somente o incremento em outras receitas não financeiras (receitas próprias) ou a contenção em outras despesas (correntes ou de capital) poderá auxiliar no cumprimento daquela meta fiscal.

O resultado primário a ser alcançado para uma redução do montante da dívida pública e das despesas com pagamento de juros da dívida deverá ser identificado na LDO, em seu anexo de metas fiscais (BRASIL, 2000). Tal exigência serve para fortalecer o governo e, de certo modo, beneficia a sociedade, visto que o superávit primário superior às despesas com juros possibilita que o Estado diminua o estoque da dívida com a utilização do saldo obtido e aumente a possibilidade da realização de investimentos visando ao atendimento das demandas sociais do nosso país.

#### **2.2.4.2 Gastos com Pessoal**

As despesas com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de toda a administração pública brasileira. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal. Assim, quando um ente público despense quase 70% de suas receitas líquidas com a folha de pagamento, significa que sobram apenas 30% para a realização das demais despesas necessárias à execução dos serviços públicos básicos como os investimentos e o custeio relativos à educação,

saneamento, saúde e segurança, os investimentos em melhoria e manutenção da infra-estrutura de transporte, comunicações e energia, dentre outros setores, além das ações nas áreas administrativas.

Assim, a limitação dos gastos com pessoal através de um percentual da RCL é necessária, principalmente, para tornar disponível, no setor público, um montante de recursos compatíveis para o atendimento das demandas da sociedade. (ALBUQUERQUE, 2008).

De acordo com a LRF, entendem-se como despesas de pessoal (ALBUQUERQUE, 2008):

- a) O somatório dos gastos com o pagamento de pessoal ativo;
- b) Os pagamentos a inativos e pensionistas;
- c) Os pagamentos a pessoas, em decorrência de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- d) Os vencimentos e vantagens, fixos e variáveis;
- e) Os subsídios e proventos de aposentadoria;
- f) Os pagamentos de reformas e pensões;
- g) Os adicionais de qualquer natureza;
- h) As gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- i) Os encargos sociais; e
- j) As contribuições recolhidas pelo ente empregador às entidades de previdência.

Como o levantamento das despesas com pessoal é realizado considerando um período de doze meses, os limites apresentados no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, dos dois primeiros quadrimestres, consideram despesas com pessoal relativas a dois exercícios financeiros, visto que são considerados os onze meses anteriores. Desse modo, somente o RGF referente ao último quadrimestre do ano apresentará as despesas de pessoal referentes ao exercício financeiro.

Não são computadas nos limites da LRF as seguintes despesas (ALBUQUERQUE, 2008):

- a) Indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b) Incentivo à demissão voluntária (os usualmente chamados PDV);
- c) As despesas com pessoal, decorrentes de convocação extraordinária do Congresso Nacional;

- d) As despesas decorrentes de decisão judicial (em geral, classificadas na rubrica "Sentenças Judiciais"), e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal (somando-se o mês de referência com os onze meses anteriores);
- e) As despesas com inativos, custeadas com recursos de fundos próprios (atente-se para o fato de que as receitas originárias das contribuições a fundos não compõem o cálculo da RCL, o que torna nula essa operação do ponto de vista contábil).

Chama atenção para o fato de que a exclusão do incentivo à demissão voluntária teve o objetivo de viabilizar os ajustes que forem necessários para o cumprimento dos limites, através da execução de planos de demissão com incentivos especiais. Na ocasião do afastamento, o servidor é remunerado com valores acima daqueles recebidos normalmente, de tal forma que a inclusão da despesa com demissão, nos limites de gastos, desestimularia programas dessa natureza por diminuir a margem disponível para esse gasto (ALBUQUERQUE, 2008).

Os limites impostos pela LRF, através dos artigos 19 e 20, para despesa com pessoal, estão postos na Tabela abaixo:

Tabela 3

Limites para as despesas com pessoal de acordo com a LRF

Entidades Estatais Limites LRF	União		Estados e Distrito Federal		Municípios	
	Máximo	Prudencial	Máximo	Prudencial	Máximo	Prudencial
Legislativo e TC	2,50%	2,38%	3,00%	2,85%	6,00%	2,50%
Judiciário	6,00%	5,70%	6,00%	5,70%	-	-
Executivo	40,90%	38,86%	49,00%	46,55%	54,00%	51,30%
Ministério Público	0,60%	0,57%	2,00%	1,90%	-	-
<b>Total</b>	<b>50,00%</b>	<b>47,50%</b>	<b>60,00%</b>	<b>57,00%</b>	<b>60,00%</b>	<b>57,00%</b>

Fonte: BRASIL, 2000.

Deve salientar outra medida inovadora implantada pela LRF, qual seja, a adoção dos limites prudenciais e de alerta. De acordo com o art. 22 da LRF, se a despesa com pessoal exceder 95% do limite, ao Poder ou órgão será vedado:

- a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração;

- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e
- e) contratação de hora extra.

A LRF também prevê em seu art. 59, ainda em relação aos limites impostos para gastos com pessoal, que os Tribunais de Contas alertarão os poderes quando identificarem que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite previsto. (DIAS, 2009)

#### **2.2.4.3 Dívida Consolidada Líquida**

De acordo com a LRF, a Dívida Pública Consolidada (DC), consiste no “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (BRASIL, 2000, art.29, I). Ao passo que a Dívida Pública Consolidada Líquida (DCL) corresponde “à dívida pública consolidada deduzida as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.49). A Dívida Pública Consolidada Líquida (DCL) possui limite definido pelo Senado Federal<sup>12</sup> por meio da Resolução nº 40/2001, a qual determina que até quinze anos após a sanção dessa Resolução os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas:

- O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a 2 vezes a sua RCL anual;
- Para os Municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual. (BRASIL, 2001a)

#### **2.2.4.4 Garantias**

A concessão de Garantia consiste no compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a

ele vinculada. Para a concessão de Garantia o limite passa a ser de 22% da RCL, podendo alcançar 32%, de acordo com a Resolução do Senado Federal n. 43, de dezembro de 2001.

Tem ainda o limite das Operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) que passam a ter o saldo devedor limitado a 7% da RCL (BRASIL, 2001b, art. 10).

#### 2.2.4.5 Operações de Crédito

As operações de crédito consistem em compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000, art. 29, III). Para a realização de operações de crédito, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabeleceu que o limite para contratação de operações de crédito num exercício financeiro será de 16% da RCL e o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada está limitado a 11,5% da RCL. Ainda, a contratação de operações de crédito ficava impedida nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2001b).

Desse modo, após a explanação sobre as variáveis podemos resumir os limites exigidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal, exceto os limites de despesas com pessoal que foram citados anteriormente na tabela 3, segundo a tabela abaixo:

Tabela 4

#### Limites de endividamento do Senado Federal

<b>Meta para ajustar a dívida em 15 anos</b>	<b>DCL/RCL = 2,0 (Estados) DCL/RCL = (Municípios)</b>
<b>Operação de Crédito</b>	16% da RCL
<b>Serviço da Dívida</b>	16% da RCL
<b>AR Os</b>	16% da RCL
<b>Garantias</b>	16% da RCL
<b>Vedação para Operação de Crédito</b>	180 dias do final do mandato

Fonte: BRASIL, 2001a & 2001b.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo apresentar a metodologia que será utilizada para o desenvolvimento deste trabalho. São apresentados a classificação da pesquisa e os meios como os dados foram coletados, trabalhados e utilizados na sua elaboração.

Quanto à finalidade, a pesquisa apresentada será qualitativa, e ainda se enquadra como uma pesquisa exploratória. Todas essas pesquisas mencionadas buscam uma maior aproximação com o tema.

Uma pesquisa qualitativa é um método de investigação empregado em diversas disciplinas acadêmicas, tradicionalmente nas ciências sociais, mas também em pesquisa de mercado e novos contextos. Os pesquisadores qualitativos visam reunir uma compreensão aprofundada do comportamento humano e as razões que determinam tal comportamento. Na visão convencional, os métodos qualitativos produzem informações apenas sobre os casos particulares estudados, e quaisquer conclusões mais gerais são apenas proposições. A pesquisa qualitativa muitas vezes categoriza os dados em padrões como a base primária para organizar e relatar os resultados. Os pesquisadores qualitativos normalmente contam com os seguintes métodos para a coleta de informações: observação participante, não-observação participante, notas de campo, diários reflexivos, entrevista estruturada, entrevista semi-estruturada, entrevista não estruturada e análise de documentos e materiais (GIL, 2001). Essa pesquisa se enquadra como qualitativa, pois ela será embasada em uma análise de documentos, doutrina e legislação.

Gil (2001) caracteriza a pesquisa exploratória como aqueles estudos que envolvem levantamento bibliográfico, realização de entrevistas, aplicação de questionários com pessoas que possuem experiências sobre o problema que está sendo investigado. A pesquisa exploratória ainda objetiva o desenvolvimento, o esclarecimento e a modificação de conceitos e idéias com o intuito de proporcionar maior entendimento acerca de determinado assunto, ajudando na formulação de hipóteses que possam ser pesquisadas posteriormente. Neste trabalho, a pesquisa enquadra-se como exploratória, pois ocorrerá o levantamento bibliográfico.



Quanto aos meios, este trabalho pode ser descrito em três etapas. A primeira consistirá num levantamento de dados para a realização da construção de um referencial teórico baseado na leitura de livros, sites oficiais, artigos, textos científicos e publicações periódicas, a fim de buscar um respaldo teórico que possam validar os resultados obtidos. Na segunda etapa será realizada uma análise dos dados e na terceira etapa será realizada a conclusão, buscando lograr os objetivos do estudo.

Os dados colhidos foram interpretados qualitativamente. Segundo Gil (2001) a interpretação de dados objetiva sintetizá-los e organizá-los para se chegar as soluções dos problemas propostos no estudo, buscando formas mais amplas de responder os problemas da investigação.

#### 4 ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES

A responsabilização é um dos pilares da lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada, antigamente se fazia uma obra sem nenhum planejamento, hoje em dia já não acontece sem planejamento, é o que diz a Lei.

As despesas não eram planejadas, dava-se importância apenas para o investimento de capital e não para manutenção da obra, ação planejada que se refere á lei é exatamente para se evitar desequilíbrio.

A transparência é outro pilar da lei, há relatório bimestral e quadrimestral, é necessário publicá-las, ou seja, para que a população, tribunal de contas e a câmara vejam se está equilibrado ou não. É importante também que o contador saiba para que serve apuração do resultado primário e do resultado nominal nas contas públicas, pois muitos não sabem, só sabem apenas equilíbrio orçamentário.

Equilíbrio nas contas municipais, ou seja, gastar o que recebe, e é por isso que no final está lá “Restos a Pagar”, não é possível deixar nada para seu sucessor, há uma regra específica que é o artigo 42 da Lei para o final do mandato, o que a Lei quer é exatamente o que o Brasil faça o que não fez antes da implementação da Lei.

Limitação de empenho nada mais é do que limitar a despesas, mecanismo criado pela Lei e que tem grande importância, porque é exatamente através dele que conseguirá controlar a execução do orçamento, pois antes da implementação não tinha este limite de despesas.

Abaixo se apresenta uma tabela comparativa, onde se almeja avaliar a questão da responsabilização fiscal antes e depois da adoção da Lei Complementar nº 101/2000.

Tabela 5

Antes e depois da Lei antes e depois da adoção da Lei Complementar nº 101/2000

Antes da Lei Complementar nº. 101/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não havia classificação do que seja propriedade pública;</li> <li>• A questão da transparência e da prestação de gastos públicas era obscura dando margens à corrupção.</li> </ul>
Depois da Lei Complementar nº Lei Complementar (LC) nº. 101/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A LRF estabeleceu normas precisas para uma melhor gestão fiscal, com a adoção da gestão de receita, gestão do patrimônio e ao</li> </ul>

	<p>endividamento público (BRASIL, 2000).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução do princípio da transparência</li> <li>• Outras medidas foram adotadas como:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Limites de gasto com pessoal;</li> <li>b) Limites para endividamento público;</li> <li>c) Definição de metas fiscais anuais;</li> <li>d) Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente;</li> </ol> </li> </ul> <p>Foi adotado um mecanismo para controle de finanças públicas em anos de eleição que englobam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento fiscal com: o estabelecimento de metas, ainda sendo obrigatória a adoção de um Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual – LOA.</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaboração do autor

Após a entrada da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio 2000, introduziu o conceito de gestão fiscal responsável e esta responsabilidade pressupõe a ação planejada e transparente, destacam-se na lei os seguintes: limites de gasto com pessoal, limites para endividamento público, definição de metas fiscais anuais, compensação para despesas de caráter permanente, mecanismo para controle de finanças públicas em anos de eleição (BRESSER PEREIRA, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com a finalidade de mudar a burocracia da administração pública por uma administração gerencial podendo através de esta tornar o serviço público mais eficaz para sociedade. As delimitações impostas pela lei fazem com que os administradores reflitam antes de executarem atos irresponsáveis que resultem no aumento da dívida pública do país, sendo essas limitações fortalecidas pela aplicação das sanções que são destinados ao gestor, mas a lei impediu o Estado de executar as políticas públicas (DIAS, 2009).

As freqüentes dívidas que antes eram adquiridas e repassadas de gestão para gestão e quase nunca quitadas integralmente diminuíram, sendo que hoje as mesmas devem ser planejadas para exercício decorrente e futuro, evitando o que ocorria no passado, mas a grande dificuldade da Lei de Responsabilidade Fiscal é a falta de flexibilização da lei e a falta de interação dos gestores com o órgão orçamentário central, e o país precisa também rediscutir os limites rígidos de gastos de custeio quando o assunto é Educação e Saúde, sugiro que o limite de gasto com pessoal na União passasse de 50% para 60% da Receita Corrente Líquida, (como é hoje nos Estados e Municípios), quando se referem à contratação de servidores e

empregados públicos e os limites de 40,9% para o Executivo da União passasse para 49%, como nos Estados. Se a Lei de Responsabilidade Fiscal chegasse a conhecimento de todos os cidadãos brasileiros com certeza a comunidade em geral ganharia muito, pois acompanharia e fiscalizaria onde está sendo aplicado os recursos e até mesmo opinar onde deveria ser aplicado os recursos (CRUZ, 2001).

Ao todo, o Executivo federal conta com 22,6 mil cargos DAS ocupados, segundo dados de outubro de 2013 do Ministério do Planejamento, isso significa, em média, 1 em cada 26 servidores civis, mas as proporções podem ser muito dramática dependendo da pasta, estas vagas são ocupadas muitas vezes por apadrinhados políticos, sem exigência de concurso, qualificação ou experiência para função, com certeza fica difícil administrar um Ministério, Órgão ou Setor, quando não se tem o mínimo de conhecimento, estas pessoas não conhece a LRF, é difícil na atual situação acabar com estes cargos DAS, principalmente neste ano de eleição(2014), mas, como sugestão todos servidores que entrasse em exercício teria que ter um curso sobre a LRF, o servidor recém concursado quando entra em órgão, ele não escolhe o setor aonde vai atuar, sua distribuição pela organização é precária, não sabendo onde ele será lotado, ele é localizado em determinada área aleatoriamente, por este motivo que há uma grande falta de servidores com conhecimento da LRF na área financeira e contábil dos órgãos públicos., as principais dificuldades enfrentadas são oriundas da intempestividade de informação, treinamento de pessoal e deficiência tecnológica. Evidencia, também, a necessidade do Contador para auxiliar os prefeitos na administração municipal (DIAS, 2009).

A Lei é severa com os encargos sociais e generosos com encargos financeiros, ela fixa despesas com pessoal e para dívida pública, mas a Lei não serve para combater a corrupção, dificulta o trabalho do administrador público, sugiro que quando se tratar de investimentos em educação e saúde, como por exemplo: reforma, construções de hospitais, creches e escolas, a lei poderia ultrapassar os limites de gastos da Lei (BRESSER PEREIRA, 2001).

As circunstâncias em que a administração pública se encontra na sociedade de hoje demonstra a falta de recursos para o atendimento das crescentes demandas por parte da comunidade. Esta falta de recursos, em conjunto com o elevado número de requisições da comunidade faz com que os gastos públicos cada vez aumentem mais. A gestão de compras, assim, torna-se uma ferramenta extremamente importante na detecção de qualquer desvio das verbas públicas,

essenciais para o atendimento das emergências da população. A promulgação da Lei Complementar brasileira 101, de 4 de maio de 2000, conhecido como a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um gigantesco passo em frente na busca de uma nova estrutura pública (ATIE, 2007).

A supracitada lei estabelece as normas para o controle das finanças públicas concentrando-se nos pressupostos da responsabilidade fiscal, assumindo ações planejadas e transparentes, essa norma é uma forma preventiva contra riscos capazes de afetar os saldos de déficits públicos. Em outras palavras, esta lei estabelece um novo padrão de governar e promove a idéia de prestação de contas. Esta nova realidade econômica e social em que os objetivos, estrutura e razão para a existência do Estado são questionados pela população, exige mudanças de comportamento dos administradores. A sociedade começou a exigir uma nova ética e uma nova forma de postura na administração pública, com mais responsabilidade e mais transparência, os cidadãos clamam por um Estado eficiente (ATIE, 2007).

Para chegar a esse ideal, é fundamental que os mecanismos de controle tomem posições estratégicas neste novo momento histórico. A Administração Pública é uma ferramenta do Estado e funciona como um instrumento governamental para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as medidas administrativas que visem a satisfação plena das necessidades básicas e coletivas da população. A Administração Pública envolve todo o aparelho administrativo em que nações, estados e municípios são moldados para cuidar do interesse coletivo e dar a população uma ampla variedade de serviços públicos, capazes de melhorar a qualidade de vida. O progresso e o desenvolvimento de uma nação ocorrem em silêncio e, obrigatoriamente, através da Administração Pública. Dentro do contexto da administração pública brasileira, um líder público deve obediência aos princípios da Administração Pública, definido no artigo 37 da Constituição Federal: "*Art. 37. Administração pública. Direta e indireta de qualquer parte da União, Estados, do Distrito Federal ou pelas autoridades município deve obedecer aos princípios legais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*" (BRASIL, 1998). Devido a este preceito constitucional da Administração Pública, ela está sujeita a uma ordem jurídica especial conhecida como a ordem de direito público ou a ordem jurídico-administrativa (BERSTEIN e DAMADORAN, 2000).

De acordo com Atie (2007) na Administração Pública "o interesse público deverá prevalecer em relação ao interesse privado". Isto é o que se infere pelo

princípio da legalidade que diz que, a Legalidade significa que o administrador público está sujeito às ordens da lei e às exigências do bem comum e não pode ignorar ou desviar-se delas para que ele não cometa agravos aos interesses da coletividade (BERSTEIN e DAMADORAN, 2000).

Por fim, acredita-se que a LRF tem como ponto negativo a dificuldade da compreensão dos seus relatórios que deveriam ser realizados de forma mais clara para que o cidadão comum tenha condição de decifrar e compreender o que estão nos demonstrativos para que possa ser agente de cobrança na existência de possíveis irregularidades (ATIE, 2007).

Como impacto de uma forma geral nas demonstrações dos gastos públicos, acredita-se que LRF está contribuindo na melhoria da gestão de contas, o que certamente garante maior transparência (ATIE, 2007).

## 5. CONCLUSÃO

Os principais pontos positivos da adoção da LRF foi uma melhora substancial no controle interno nos gastos públicos. Outro benefício foi a obrigação por parte dos governantes de adotarem estratégias eficazes para realização do recebimento das dívidas ativas. O ordenamento institucional estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal ajudou na implantação de um planejamento de gastos públicos, de uma forma mais transparente. Dessa forma, o desvio de gastos públicos podem ser coibidos e os políticos corruptos responsabilizados.

Entre os pontos negativos, os relatórios demonstrativos precisam ser mais claros, para que o cidadão comum consiga fiscalizar o que está sendo os relatórios ainda são muitos técnicos e muitas vezes indecifráveis.

Sobre a sugestão de melhorias recomenda-se que a administração pública adote a gestão de compras. A adoção da gestão de compra ajuda no processo de aquisição de produtos e serviços de forma mais transparente. A fiscalização do orçamento é uma necessidade para combate a corrupção. Toda vez que uma verba pública é desviada, perde toda a sociedade brasileira, pois são escolas que deixam de ser construídas, hospitais que deixam de ser reformados, obras de infra-estrutura que deixam de ser realizadas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F., O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. nº10. Brasília: ENAP,1997.

ARRAES, R. A. Convergência e crescimento econômico do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v.28, número especial, p.31-40, 1997.

BARRETO, H. M. S. **Crise e reforma do estado brasileiro**. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em

BRASIL. **Lei Complementar n. 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20/12/2013.

BRASIL. **Lei Ordinária nº. 9.496/1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20/12/2013.

BRASIL. **Resolução n. 40/2001 a**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 20/12/2013.

BRASIL. **Resolução n. 43/2001b**. Dispõem sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e da outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 20/12/2013.

BRESSER PEREIRA L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, ENAP, v. 120, n.1 jan/abr–1996.

BRESSER PEREIRA L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER PEREIRA L. C. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público. v. 50, n. 4, p.5-30, 1999.

BRESSER PEREIRA L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.



CRUZ, F. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2001.

DIAS, FERNANDO ÁLVARES CORREIA. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Texto para Discussão n. 54/2009. ISSN 1983-0645. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm). Acesso em: 20/12/2013.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FERREIRA, C. M. M. **Crise e reforma do Estado**: uma questão de cidadania e valorização do servidor. Revista do Serviço Público, v. 120, n.3, p.5-32, set./dez. 1996.

FERREIRA, P.C. **Investimento em infra-estrutura no Brasil**: fatos estilizados e relações de longo prazo. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 2, p.231-252, 1996.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, C. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, F. ALÉM; RIGOLON, F. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Textos para discussão, 69)

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. - São Paulo : Atlas, 2001.

GRANJEIRO, J. W.; CASTRO, R.G. **Administração pública**. Brasília: Vest-Com, 1996.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 6. ed. New Jersey: Pearson Education, 2008.

GUEDES, J. R. de M. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

IBGE. **Produto Interno Bruto per capita do Brasil, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001-2008**. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/>. Acesso em: 20/12/2013.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. **Crise e reforma do Estado**: as bases estruturantes do novo modelo. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 61, 1 jan. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3598>>. Acesso em: 20/12/2013.

LLEDÓ, V.D.; FERREIRA, P.C. Crescimento endógeno, distribuição de renda e política fiscal: uma análise cross-section para os estados brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.27 n.1, p.41-70, 1997.

LOPREATO, F. L. C. **Novos tempos, política fiscal e condicionalidades pós-80.** *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 95-124, jan./jun. 2004.

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MENDES, R. F. **Gestão Fiscal e Crescimento Econômico:** O Caso dos Governos Estaduais do Nordeste a Partir da Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação de Mestrado. Orientador: Almir Bittencourt da Silva. UFCE, 2009.

MERTON, Robert K. **Sociologia, Teoria e Estrutura.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

NASCIMENTO, E. R. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada.** Brasília: Vestcon Editora Ltda, 2003. 315 p.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000:** entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

PEACOCK, Alan T., WISEMAN, Jack. **The growth of public expenditure in the United Kingdom.** Princeton: Princeton University Press, 1970.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIGOLON, Francisco José Zagari. O Investimento em Infra-Estrutura e a Retomada do Crescimento Sustentado. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.28, n.1, p.129-158, 1998.

ROCHA, F.; GIUBERT, A. C. **Composição dos gastos públicos e crescimento econômico:** um estudo em painel para os estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Anais. Natal: ANPEC, 2005.

RODRIGUES, R. V. **Gastos Governamentais e Crescimento Econômico do Brasil.** Tese de Doutorado em Economia. Viçosa: UFV, 2006.

SOUZA, G. S. de. **Política Fiscal e crescimento econômico:** evidências para o caso brasileiro. Dissertação (Mestrado) – FEA/USP, Ribeirão Preto, 2007.