



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA - UNILAB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA**

**FRANCISCO GLEYDSON RODRIGUES NOJOSA**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM MARCO HISTÓRICO NO  
CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS**

**REDENÇÃO**

**2018**



FRANCISCO GLEYDSON RODRIGUES NOJOSA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM MARCO HISTÓRICO NO CONTROLE E  
FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Paulo Henrique Nobre Parente

REDENÇÃO

2018



---

Nojosa, Francisco Gleydson Rodrigues.

N7221

Lei de Responsabilidade: um marco histórico no controle e fiscalização dos gastos públicos / Francisco Gleydson Rodrigues Nojosa. - Redenção, 2018.

42f: il.

Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. Paulo Henrique Nobre Parente.

1. Brasil. [Lei de responsabilidade fiscal (2000)]. 2. Transparência. 3. Participação Social. I. . II. Título.

CE/UF/BSCL

CDD 342.81088

---



**UNILAB**

FRANCISCO GLEYDSON RODRIGUES NOJOSA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM MARCO HISTÓRICO NO CONTROLE E  
FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Paulo Henrique Nobre Parente (Orientador)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

\_\_\_\_\_  
Profª. Me. Maria do Socorro Maia Silva  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)



A Deus por ter me dado o dom da vida e força  
para superar todas as dificuldades.

Aos meus pais, José Maria e Helena Nojosa  
por estarem comigo nesta caminhada.



## AGRADECIMENTOS

À UNILAB, por me dar a oportunidade de me tornar mais um especialista na área de Gestão Pública e, assim, poder contribuir com algo positivo à sociedade.

Ao Prof. Me. Paulo Henrique Nobre Parente, pela excelente orientação e dedicação.

Aos professores participantes da banca examinadora: Dra. Sandra Maria Guimarães Callado e a Me. Maria do Socorro Maia Silva pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos demais alunos do Curso de Especialização em Gestão Pública pelas valiosas ajudas durante todo este período que caminhamos juntos.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte de minha formação, muitíssimo obrigado.



Os recursos públicos são, acertadamente, considerados como elementos vitais do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções essenciais. Se houver deficiência, nesse particular, ocorrerá um dos seguintes malefícios: ou o povo ficará sujeito a contínuos saques, em substituição a um modo mais convincente de atender às necessidades públicas, ou o governo mergulhará em fatal atrofia, não tardando muito a perecer.

Carlos Pinto Coelho Motta. (2000, p. 21)



O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal significou mudanças históricas em relação à aplicação dos recursos públicos. Por meio da transparência, possibilitou ao cidadão ter acesso às contas públicas e, ao mesmo tempo, fomentou a participação social na fiscalização e controle dos gastos públicos e exigiu dos gestores maiores responsabilidades na governança desses recursos. Neste sentido, o presente estudo tem por objetivos analisar: se os gestores estão cumprindo o limite de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; como a sociedade pode participar da fiscalização e controle desses gastos e quais penalidades podem ser aplicadas aos gestores que descumprem esse limite de gastos. Como fonte de apoio, o estudo analisou documentos bibliográficos, estudos acadêmicos, leis e dados extraídos do portal da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o limite de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Assim, elegeu-se a região Nordeste para aplicar este estudo e, a partir desses dados, foi comparado dois estados: um que cumpriu e outro que descumpriu a referida lei. Diante desses casos, o estudo também apresentou as sanções disciplinares que podem ser aplicadas aos gestores que descumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Fiscal. Transparência. Participação Social.





The advento of the Fiscal Responsibility Law meant historical changes in relation to the application of public resources. Through transparency, it enabled the citizen to have acces to public accounts and, at the same time, fostered social participacion in the oversight and control of public spending and demanded of the manegers greater responsibility in the governance of these resources. In this sense, the presente study aims to analyze: if the manegers are meeting the limit of expenses establish by the Fiscal Responsibility Law; how the society can participate in the inspection and control of these expenses and what penalties can be applied to the manegers what disregard this spending limit. As a source of support, the study analyzed bibliographic documents, academic studies, laws and data extracted from the website of the Secretaria do Tesouro Nacional on the limit of personal expenses in relation to Net Current Revenue. Thus, the Northeastern region was chosen to apply this study, and from these data, two states were compared: one that compied and the other that did not comply with said law. Faced with these cases, the study also presented the disciplinary sanctions that can be applied to manegers who disregard the Fiscal Responsibility Law.

**Keywords:** Fiscal Responsibility. Transparency. Social Participacion.



Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida do Ceará (CE) e da Paraíba (PB).....	32
---	----



Tabela 1 – Percentual da Receita Corrente Líquida do Nordeste..... 30



**UNILAB**  
**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Infrações da LRF e suas penalidades..... 35



**UNILAB**

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
Art.	Artigo
LC	Lei Complementar
CF	Constituição Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Prurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
p.	Página
RCL	Receita Corrente Líquida
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
LCF	Lei de Crimes Fiscais
DCI	Diário, Comércio, Indústria & Serviços
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do governo do estado do Ceará
FIRJAN	Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro
AL	Alagoas
BA	Bahia
CE	Ceará
MA	Maranhão
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
RN	Rio Grande do Norte
SE	Sergipe



## SUMÁRIO

1	Introdução .....	15
2	Referencial Teórico.....	18
2.1	O que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, quais seus princípios e objetivos.....	18
2.2	Do planejamento orçamentário.....	19
2.3	Receitas e aplicações dos recursos.....	20
2.4	Déficit na arrecadação.....	21
2.5	Das contas públicas e o papel dos Tribunais de Contas.....	23
2.6	Do processo e julgamento dos gestores.....	24
3	Procedimentos Metodológicos.....	26
3.1	Classificação da pesquisa.....	26
3.2	Objeto de análise.....	26
3.3	Dados e análise.....	27
4	Análise dos resultados.....	28
5	Considerações finais.....	37
	Referências.....	39



## 1 INTRODUÇÃO

Desde “o primeiro orçamento brasileiro aprovado por Decreto Legislativo em 1830” (GIACOMONI, 2010, p. 41), o Brasil passa a elaborar um orçamento público com o objetivo de controlar e fiscalizar os gastos dos Estados e dos Municípios brasileiros e, ao mesmo tempo, frear os desmandos de muitos administradores públicos do país.

Silva (2011), afirma que:

“Em 1934, as Assembleias Legislativas passam a fixar as despesas das províncias municipais como forma de contenção de gastos e em 1938, durante o período do Estado Novo, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) com o objetivo de iniciar e organizar formalmente o planejamento orçamentário brasileiro”.

Já em 1964, foi publicada a Lei nº 4.320 a qual tinha por objetivo estabelecer normas gerais sobre a política financeira a fim de controlar e elaborar o orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta lei criou uma metodologia chamada de orçamento-programa, isto é, trata-se de uma ferramenta que auxilia o Executivo “nas tarefas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI, 2010, p. 57).

De acordo com Selene e Ricardo (2003, p. 5), a LRF:

Ainda que inovadora e adaptada às necessidades locais buscou inspiração também na experiência internacional recente. Ao longo da década de 90, alguns países empreenderam iniciativas bem-sucedidas no sentido de evitar o surgimento de grandes déficits públicos e níveis excessivos de dívida. Destacam-se, nesse sentido, as lições fornecidas pelas experiências da Comunidade Econômica Europeia (1992), do Budget Enforcement Act dos Estados Unidos (1990) e do Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia (1994). São iniciativas ainda muito recentes; pode-se dizer que nos anos 90, o mundo começou a despertar para a responsabilidade fiscal.

No final da década de 1970, o Brasil inicia uma reforma administrativa e política nos setores públicos a qual culminaria com o Movimento das Diretas Já, ocorrido na década de 80, e posteriormente com a elaboração da nova Constituição de 1988. Esta trouxe significativas mudanças no tocante às alterações na legislação orçamentária e na hierarquia dos instrumentos de planejamentos, finanças e fiscalizações os quais foram definidos no art. 163, o qual determina que Lei Complementar disporá sobre finanças públicas e fiscalização financeira da administração direta e indireta.

Desta maneira, formulada em rígidos princípios de moralidade, eficiência e publicidade e tomando por base o planejamento, o controle, a fiscalização e a transparência fiscal, foi publicada em 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, também



conhecida como Lei Complementar nº 101/2000, a qual “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (LC nº 101/2000).

Este ano a LRF completa 18 anos de existência e é apontada por muitos economistas como um marco histórico no âmbito da atividade orçamentária e financeira nacional. Tem como objetivo primordial a difícil missão de equacionar a gestão fiscal brasileira combatida por décadas de utilização imprudente do erário público, tornou-se um instrumento gerencial útil a serviço da administração pública e da sociedade com posicionamento ao equilíbrio fiscal estabelecendo a premissa de que o gestor público não gaste além do que arrecade e, ao mesmo tempo, incentiva o exercício à cidadania no acompanhamento da aplicação dos recursos, na fiscalização e na avaliação de seus resultados.

Selene e Ricardo (2003), afirmam que “A LRF modernizou a administração financeira no Brasil. O consenso criado em torno dela mudou a cultura do país, que hoje exige explicações, contas abertas e transparência”.

Considerando o exposto, o estudo busca responder aos seguintes problemas de pesquisa: quais meios a LRF se utiliza para controlar e fiscalizar os gastos públicos? Qual a eficácia da LRF no combate aos crimes praticados contra o erário público? De que forma a sociedade pode participar destas questões?

Assim, o estudo objetiva analisar a relevância da LRF no âmbito do controle e fiscalização dos gastos da administração pública como também apresentar de que forma a sociedade participa destas questões, além de expor que tipos de infrações são cometidas pelos gestores e quais penalidades são aplicadas nos casos de descumprimento da referida LRF.

Os objetivos específicos delimitam-se em: i) analisar, por meio de dados, se os gestores estão cumprindo o que determina a LRF no tocante ao limite de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL); ii) mostrar de que forma a sociedade pode exercer o papel de fiscalização e iii) apontar quais penalidades podem ser aplicadas aos administradores que extrapolam os limites de gastos.

Como forma de alcançar as questões elencadas, estabeleceremos a metodologia na forma de pesquisa bibliográfica em livros, leis, portais eletrônicos, estudos acadêmicos que tratem sobre o assunto com a finalidade apresentar dados se, após a promulgação da referida lei, os gestores públicos passaram a cumpri-la e se a sociedade está exercendo um papel social no tocante a fiscalização dos gastos públicos. Passa-se a expor quais infrações incorrem os gestores públicos quando do descumprimento da LRF e, em caso afirmativo, quais penalidades são aplicadas.

Dentro desta moldura de pesquisa, divide-se o estudo em cinco seções: a primeira trata do referencial teórico o qual analisaremos os objetivos primordiais da LRF a qual seria “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (LC nº 101/2000) com transparência e fiscalização social; na segunda, abordaremos os procedimentos metodológicos do estudo que será baseado em pesquisa bibliográfica, estudos acadêmicos e dados disponíveis pelo portal da Secretaria do Tesouro Nacional; na terceira, aborda-se a análise dos dados obtidos pelo portal da STN em que se faz uma análise da Receita Corrente Líquida em relação aos gastos com pessoal nos estados nordestinos e, ao mesmo tempo, aborda-se a delicada questão da fiscalização e controle orçamentário, transparência e participação social, como também, faz-se uma análise das sanções previstas na LRF e por quarto e último teremos as considerações finais à LRF.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O que é a LRF, quais seus princípios e objetivos

A LRF é uma Lei Complementar prevista no art. 163 o qual trata sobre orçamento público e no art. 169 da CF/88 que relata sobre o limite de gastos com pessoal. É uma série de medidas que visam a regular os gastos públicos e deverá ser obedecida pelos gestores de todos os entes federados além do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, sob pena de responsabilidade.

Rosa (2009, p. 50) afirma claramente que:

“Esta lei, que regula o art. 163 da CF/88, o qual dispõe sobre os princípios fundamentais e normas de finanças públicas, e o art. 169 da mesma Carta, veio a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e para regulamentar uma serie de questões relacionadas à Administração Pública brasileira visando assegurar à sociedade que todas as pessoas jurídicas de direito público interno terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, principalmente, transparente”.

De acordo com Paludo (2013, p. 36) o Princípio do Equilíbrio “estabelece que a despesa fixada não pode ser superior a receita prevista, ou seja, deve ser igual a receita prevista”.

Desta forma, reforça o Princípio do Equilíbrio, Nascimento e Debus (2002):

A LRF traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzidas no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Com relação ao Princípio da Transparência, este é galgado pela divulgação dos relatórios fiscais em veículos de livre acesso à sociedade para que esta fiscalize as contas públicas.

Quanto ao Princípio do Planejamento dá-se a partir da obediência aos limites e metas estabelecidas na LRF. Para isso, tem-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) as quais devem ocorrer um planejamento adequado e um perfeito equilíbrio na elaboração destas leis.

Com o posicionamento de melhor direcionar a aplicabilidade das receitas públicas no Brasil, a LRF tem o objetivo de “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (LC nº 101/2000).

Dispõe a LRF em seu art. 1º, § 1º “pressupõe uma efetiva ação planejada e transparente em que se possam prevenir riscos a fim de corrigir desvios capazes de afetar no equilíbrio das contas públicas” em que o art. 1º da LRF estabelece que:

Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa 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.

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

Após a leitura deste art. 1º é claro que o objetivo da LRF é corrigir o destino da administração pública em todas suas esferas administrativas para que essas possam desenvolver políticas públicas de bem-estar social, como também de traçar limites aos gastos públicos mediante planos e técnicas de planejamento governamental, organização e controle interno e externo. A LRF também impõe aos gestores públicos a obrigação de responsabilidade no exercício das funções públicas e sujeitas as penalidades previstas em lei.

Para KOBAYASHI (2005, p. 56) os principais objetivos da LRF são:

“prevenir déficits imoderados e reiterados, restringir a dívida pública a níveis prudentes, poupar o patrimônio líquido, restringir o gasto público continuado, instituir uma administração prudente dos riscos fiscais e proporcionar amplo acesso dos dados sobre as contas públicas à sociedade. Isso aplicado a todas as esferas de governo”.

Indiscutivelmente, a LRF proporciona uma relevante contribuição no controle, aplicação dos gastos públicos, além de subsidiar meios de participação da sociedade na fiscalização destes recursos, evitando assim que se possam criar artimanhas para esconder falhas de uma gestão ruim.

## **2.2 Do Planejamento Orçamentário**

Planejamento traduz-se como um processo contínuo e dinâmico que engloba um conjunto de ações coordenadas e integradas capazes de prever riscos futuros e tem por objetivo atingir um resultado de forma eficiente e eficaz. Toda administração pública

necessita de um planejamento orçamentário eficiente que dê suporte ao administrador e estabeleça com clareza as prioridades de uma gestão.

Na visão do autor chileno Carlos Matus (1996, p. 19), planejamento é compreendido como um “cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”.

No planejamento deve conter: uma visão de futuro; os objetivos que a administração pretende alcançar e as ações necessárias para atingir este fim. Portanto, estes são os pilares necessários para desenvolver os planos estratégicos e as condições necessárias de implementação do planejamento.

E é com essa finalidade que a CF/88 em seu art. 165 introduziu modelos orçamentários que trabalhem de forma integradas entre si a fim de gerir melhor a gestão do erário público, são eles: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Rosa (2009, p. 53) afirma que:

“Os três instrumentos de planejamentos devem estar articulados entre si, o que é reforçado pela LRF quando determinou nos arts. 16 e 17 que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretar aumento de despesas, como também o aumento de despesas de caráter continuado, tem que estar compatível com o PPA, a LDO e a LOA”.

Com vigência de quatro anos, o PPA é um documento criterioso que traz as diretrizes, objetivos e metas a médio prazo da administração pública. É o documento que prevê as grandes obras públicas a serem executadas e que nenhuma delas deverá ser iniciada sem serem incluídas no PPA, sob pena de crime de responsabilidade.

Baseada no PPA e elaborada anualmente, a LDO tem como objetivo estabelecer as prioridades da gestão para o ano seguinte e orienta a LOA de acordo com o PPA. Esta lei define as políticas de investimentos dos órgãos oficiais de governo, ou seja, serve como ajuste anual das metas estabelecidas pelo PPA.

A LOA disciplina todas as atividades do governo e define as prioridades no PPA como as metas a serem atingidas. Todas as despesas públicas devem ser executadas de acordo com o orçamento que são divididos em temas como: educação, saúde, infraestrutura, transporte e muitos outros. Além de investimentos a LOA prevê quanto o governo deverá arrecadar para que possa traçar seus planos e metas.

### **2.3 Receitas e aplicações dos recursos**

A existência de receitas públicas é originária da necessidade de arrecadação dos entes da federação para que estes possam movimentar a máquina administrativa e promover o bem-estar social. Explica-se por receitas públicas todos os valores ou bens arrecadados aos cofres públicos de forma definitiva, isto é, destinados a suprir as despesas públicas.

Destaque para o art. 11 da LRF o qual afirma que “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

Apoiando-se nestes preceitos e zelando pela correta e eficaz aplicação dos recursos públicos, Gerigk (2010, p. 8) afirma que:

“A responsabilidade na gestão fiscal induz na correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais”.

Ao aplicar os recursos orçamentários em prol da sociedade o gestor público deve-se estar atento aos limites de gastos estabelecidos por lei para que este não incorra em improbidade administrativa e venha a sofrer sanções. Ao mesmo tempo deve manter a transparência das atividades orçamentárias do ente federativo para que a sociedade possa acompanhar como estão sendo investidos os recursos públicos e em quais áreas.

De acordo com Pinto (2006, p. 389) o referido autor relata que “a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, assim, dar mais seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficiência no gerenciamento da administração”, o próprio autor acrescenta ainda que “é um meio pelo qual se executa a política fiscal da Nação”.

Seguindo os moldes estabelecidos pela LRF, a intenção é que o administrador gaste somente aquilo que arrecade, haja vista a atual instabilidade econômica vigente no país, desta forma os gestores poderão restabelecer o equilíbrio econômico orçamentário, princípio fundamental das finanças públicas, aplicando com eficiência e de forma planejada, levando-se com atenção as prioridades locais em relação à saúde, educação, segurança, infraestrutura e muitas outras áreas de interesse social.

Administradores que preservam os princípios fundamentais da LRF e estão com suas contas equilibradas não terão dificuldades em submeterem-se as exigências da lei, tampouco temerão as penalidades impostas que se definem como crime de responsabilidade.

Afirma Giuberti (2005, p. 9) que:

“Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este sofrerá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de

operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante desde ente poderá ser responsabilizado e sofrer sanções pessoais que vão desde multas e perda do cargo podendo chegar à prisão”.

No tocante a transparência, Giuberti (2005, p. 8) afirma que:

“A questão da transparência volta a ser contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado”.

Para que haja exercício pleno da democracia é de fundamental importância que todas as ações dos gestores públicos sejam transparentes e divulgadas para que a sociedade exerça o direito à informação e acompanhamento dos gastos da administração. Em outras palavras a transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, como também impede que gestores ruins maculem as contas públicas e saiam impunes.

## **2.4 Déficit na arrecadação**

Os arts. 19 e 20 da LRF estabelecem os limites máximos permitidos com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Quando esse limite é ultrapassado o gestor poderá incorrer em crime de responsabilidade, de acordo com a referida lei. Mas quais motivos podem ocasionar este fato? Em entrevista ao periódico Estadão, a secretária da Secretaria do Tesouro Nacional, Ana Paula Vescovi (2017) afirma que:

“O crescimento de gastos com Previdência foi um dos fatores que contribuíram para a explosão das despesas com pessoal nos Estados. Entre 2010 e 2016, a participação do quanto esses gastos abocanharam de todas as receitas arrecadadas cresceu 6,9 pontos percentuais, para 59,8%, um número considerado elevado.”

Segundo análise do periódico outro fator que deve ter bastante relevância nesse processo orçamentário é a queda na arrecadação financeira, ou seja, devido ao período de crise que se estabeleceu no país nos últimos anos os estados passaram a captar menos recursos, seja por meio de tributos e taxas ou, até mesmo, de repasses do governo federal. Complementa a secretária Ana Paula Vescovi (2017) que: “A consequência disso foi a compressão de investimentos e o aumento dos desequilíbrios nos orçamentos.”

Diante destas situações e caso o estado tenha ultrapassado o limite máximo estabelecido nos arts. 19 e 20 da LRF e, ainda que adotado medidas para conter os gastos mais não tenham surtido efeitos necessários, o art. 23 da mesma lei estabelece que:

“Se a despesa total com pessoal, do poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

De acordo com os §§3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal:

“§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.”

Apesar dos frequentes reajustes fiscais para conter os gastos excessivos, principalmente com pessoal, nem sempre os gestores conseguem equacionar as dívidas dos estados e podem sofrer sanções disciplinares ou, até mesmo, a cassação do mandato.

## 2.5 Das contas públicas e o papel dos Tribunais de Contas

Anualmente, os governadores de estados enviam às Assembleias Legislativas para julgamento as contas públicas de exercício do ano anterior. Então, cabem as Assembleias Legislativas a prerrogativa exclusiva de julgar as contas do governo de estado. Por exemplo, de acordo com a Constituição do Estado do Ceará de 1989 o art. 49, inciso X declara que:

“Art. 49. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

X – julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Governador do Estado, a prestação de contas dos Interventores, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governamentais e suas correlações aos planos plurianuais;”

Diante deste fato, os Tribunais de Contas dos estados auxiliam as Assembleias Legislativas no exercício do controle e da fiscalização das atividades orçamentárias desenvolvidas pelos gestores públicos, isto é, cabe aos Tribunais verificarem por meio de auditorias se os recursos públicos foram corretamente aplicados e se a prestação de contas cumpriram com o que determina a LRF.



Para alcançar o exercício desta finalidade, os Tribunais de Contas encontram respaldo legal nos arts. 70 a 75 da Seção IX da Constituição Federal intitulada como Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária:

“Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC no 19/98)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 75 As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Pode-se dizer que, além do amparo legal dado aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, ainda menciona-se a Lei nº 10.028/2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais (LCF) na qual responsabiliza os gestores públicos pelos crimes de improbidade administrativa relacionados à má gestão pública.

Vale destaque ao enunciado de Elmitho Filho (2006, p. 7) que:

“Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.”

Desta forma, evidenciado algum tipo de anomalia orçamentária pelo Tribunal de Contas, este emite um relatório técnico, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa, no qual reúne todas as irregularidades detectadas pela auditoria do respectivo Tribunal.

## **2.6 Do processo e julgamento dos gestores**

Para discorrer este item, inicialmente, esclarece-se que a competência para processar e julgar governador de estado por crime de responsabilidade orçamentária é de competência exclusiva das Assembleias Legislativas, então como forma de exemplificar um procedimento legal, acolhe-se a Constituição do Estado do Ceará de 1989, a qual em seu art. 49, inciso XX, art. 89, inciso V e parágrafo único e art. 90, §1º, inciso II e §4º estabelecem que:

“Art. 49. É competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

XX – processar e julga, na forma da lei, o Governador e Secretários de Estados nos crimes de responsabilidades.

(...)

Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Estado que atentem contra a Constituição Estadual e, especialmente, contra:

(...)

V – a lei orçamentária;

(...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 90. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade pela Assembleia Legislativa, e nos comuns, pelo Superior Tribunal de Justiça, após admitida a acusação por dois terços dos membros da Assembleia.

§1º O Governador será afastado de suas funções:

(...)

II – nos crimes de responsabilidade, após instaurado o processo pela Assembleia, acolhida a acusação por dois terços de seus membros.

(...)

§4º Declarada procedente a acusação limitar-se-á a condenação à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para exercício de função pública, sem prejuízo das sanções penais”

Desta forma, a partir da análise dos dispositivos legais elencados acima, compreende-se que após detectado pelo Tribunal de Contas as irregularidades orçamentárias e enviado relatório técnico à Assembleia Legislativa, esta, por sua vez, é quem terá competência exclusiva para processar e julgar o Governador do estado que, por dois terços de seus membros, poderão cassar o mandato do Governador.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Com a finalidade de atender aos objetivos deste trabalho de conclusão de curso, foi realizada uma pesquisa baseada em bibliografia, portais eletrônicos, estudos acadêmicos e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Conforme Oliveira, (1997, p. 118):

“há vários tipos distintos de pesquisas para obtenção de dados: pesquisa bibliográfica, levantamento documental, pesquisa teórica, aplicada e de campo, pesquisa de motivação e atitudes, pesquisa sobre propaganda, pesquisa de produto, pesquisa sobre vendas e pesquisa de mercado”.

É a partir da metodologia que o pesquisador definirá o seu campo de observação e análise, a sua classificação e a sua forma de coletar dados.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

A pesquisa apresentada neste trabalho está classificada em quatro aspectos relevantes: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos, quanto à abordagem do problema e quanto às técnicas a serem utilizadas.

#### **3.2 Objeto de análise**

O estudo busca responder: i) se os gestores estão cumprindo a LRF; ii) de que forma a sociedade exerce o papel de fiscalização e, iii) quais as penalidades aplicadas aos administradores que extrapolam os limites de gastos.

Segundo Gil (2007, p. 60) “O processo de pesquisa envolve a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto”.

Segundo o mesmo raciocínio, Oliveira (1997, p. 117) descreve que:

“a pesquisa tem por objetivo estabelecer uma série de compreensões no sentido de descobrir respostas para as indagações e questões que existem em todos os ramos do conhecimento humano, envolvendo o mundo social, vegetal, animal, mineral, além do espaço e do mundo marinho”.

Segundo Lakatos e Marconi (1992, p. 107), “a observação utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”.

### **3.3 Dados e análise**

O presente estudo tem como forma de abordagem a pesquisa qualitativa descritiva a qual analisou e interpretou dados, fornecidos pelo portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes aos limites de gastos com pessoal dos Estados do Nordeste em relação a Receita Corrente Líquida (RCL). Segundo Beuren (2008, p. 80) afirma que “busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”.

Os dados serão coletados por meio de pesquisa documental disponível no portal da Secretaria do Tesouro Nacional e, também, por meios bibliográficos de obras de autores que tratam sobre o assunto, tais como: livros, estudos acadêmicos e portais eletrônicos e na própria Lei de Responsabilidade fiscal (LRF). Para Marconi e Lakatos (2009, p. 11) as técnicas “são consideradas um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência; são, também, a habilidade para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos. Correspondem, portanto, à parte prática de coleta de dados”.

Desta forma, o desenvolvimento da pesquisa será materializado em uma ampla análise dos dados obtidos no portal da STN e tem por objetivo analisar se a efetividade da LRF no tocante aos limites de gastos com pessoal está sendo obedecida pelos gestores. Dos dados disponibilizados pelo portal, serão analisados o percentual de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) referentes aos anos de 2000 até 2016.

Para auxiliar nosso estudo, inicialmente será construído uma tabela com base nos dados disponibilizados pelo portal da STN em que constarão os percentuais gastos com pessoal dos nove estados nordestinos. Em seguida, por meio de um gráfico, apresenta-se a situação financeira de 2 estados, Ceará (CE) e Paraíba (PB), no tocante ao limite de gastos. A análise tem por objetivo a comparação dos entes federativos no que diz respeito ao cumprimento e descumprimento da LRF e suas implicações neste último caso.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A LRF institui que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem arrecadar tributos de sua competência constitucional, isto é, cada ente da federação poderá explorar de forma adequada e responsável sua base tributária a fim de instituir sua receita e, posteriormente, aplicar adequadamente seus recursos orçamentários em prol do bem-estar social.

Segundo o portal da STN, a Receita Corrente Líquida (RCL) é:

“o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.”

Entende-se que a RCL são todos os recursos financeiros que o estado arrecada, isto é, segundo Paludo (2013, p. 121) “a arrecadação corresponde às entradas de recursos que o Estado utiliza para financiar seus gastos, para aplicação em programas e ações governamentais, incorporando-se ao patrimônio do ente público”.

O art. 11 da LRF expressa que:

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

Arrecadados os recursos os entes federativos podem investir esses recursos nas mais diversas áreas a fim de promover o bem-estar da sociedade, como: saúde, educação, segurança, programas sociais, gastos com pessoal e em muitas outras. Os gastos devem obedecer aos limites, princípios e objetivos estabelecidos pela LRF para que o gestor público não incorra em crime de responsabilidade fiscal.

Para uma melhor compreensão de como a LRF fixa os limites de gastos, seguem os arts. 19 e 20 da referida lei:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50 (cinquenta por cento);

II – estados: 60 (sessenta por cento);

III – municípios: 60 (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

- a) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
  - b) 6 (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 40,9 (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3 (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar;
  - d) 0,6 (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II – na esfera estadual:
- a) 3 (três por cento) para o Legislativo, incluído o tribunal de contas do estado;
  - b) 6 (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 49 (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
  - d) 2 (dois por cento) para o Ministério Público dos estados;
- III – na esfera municipal:
- a) 6 (seis por cento) para o Legislativo, incluído o tribunal de contas do município, quando houver;
  - b) 54 (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.
- § 1º Nos poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar.
- 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:
- I – o Ministério Público;
  - II – no Poder Legislativo;
  - III – no Poder Judiciário;

Para toda e quaisquer despesas devem ser previstas e está em perfeita adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e com a LDO. Assim, os gastos com folha de pagamento de pessoal representa o principal item de despesa do setor público. Isso significa que os gestores deverão ficar atentos em relação aos gastos com pessoal, pois se o administrador ultrapassar os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF ocorrerá em sanções aplicadas pela LRF e, ademais comprometerá os investimentos em educação, saúde, transporte, manutenção do aparelhamento público, ou seja, compromete todo o orçamento público.

Sucinta é a explicação de Nascimento e Debus (2001, p. 25) ao referirem-se sobre os limites de despesas com pessoal e suas implicações:

“O que acontece quando um ente público despense 70 de suas receitas líquidas com a folha de pagamento? Significa que restam 30 para a realização dos serviços públicos básicos, como educação, saneamento, saúde e segurança, sem considerar a manutenção de estradas e vias urbanas, a preservação do patrimônio público, etc. Além disso, o crescimento populacional demanda um programa de investimentos crescente por parte dos governos”.

Desta forma, a limitação imposta pela LRF com gastos com pessoal, deve-se, acima de tudo, à necessidade de manter um mínimo necessário de recursos públicos para

manutenção e ao atendimento das demandas sociais e da própria manutenção do aparelhamento público.

Analisado os dados fornecidos pelo portal da Secretaria do Tesouro Nacional, este trabalho, através dos dados dispostos em uma tabela, traça a relação entre a Receita Corrente Líquida (RCL) e o total de gastos com pessoal, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limita estes gastos em 60% da arrecadação dos entes federativos.

Tabela 1 – Percentual da Receita Corrente Líquida do Nordeste

Percentual de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL)										
Ano	Limite	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
2000	60%	62,63	47,11	50,42	50,99	53,30	62,59	55,80	51,74	54,33
2001	60%	57,87	45,62	50,33	45,11	51,06	60,43	54,66	54,47	52,04
2002	60%	40,50	46,27	47,95	46,30	54,50	57,34	54,61	59,94	51,97
2003	60%	58,49	50,75	51,30	55,36	54,26	57,14	62,58	60,97	55,69
2004	60%	57,66	50,57	49,65	48,80	65,47	56,41	58,87	57,89	55,62
2005	60%	53,41	49,07	47,69	43,72	58,13	53,97	50,56	54,82	52,04
2006	60%	55,09	51,42	46,37	43,19	58,71	54,17	50,07	56,28	57,81
2007	60%	54,90	51,98	47,23	42,38	59,06	54,53	50,08	60,06	59,19
2008	60%	57,79	52,94	44,21	39,84	56,55	53,43	48,87	55,16	56,23
2009	60%	56,99	58,57	48,64	45,52	63,49	55,65	52,54	58,91	60,78
2010	60%	50,29	53,16	49,40	46,42	66,30	52,72	52,33	58,78	60,08
2011	60%	52,14	53,99	46,71	42,48	57,58	51,03	51,90	59,36	59,78
2012	60%	53,20	55,24	49,16	43,58	64,13	55,18	50,76	61,10	60,32
2013	60%	53,21	55,17	49,52	45,52	62,19	50,96	57,79	61,88	58,46
2014	60%	55,43	55,64	49,68	46,28	63,29	53,04	57,95	61,00	58,15
2015	60%	57,12	58,48	55,42	50,31	64,44	52,92	58,03	57,48	55,19
2016	60%	51,30	53,29	50,34	45,62	61,18	50,95	54,00	60,01	56,77

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do portal da STN.

Na tabela acima, identifica-se os valores das despesas executadas mês a mês e acumulados nos últimos doze meses, incluído o mês de referência, ou seja, são computadas as despesas do ano todo, de acordo com o art. 18 § 2º da LRF: “A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.”

Traçados estes parâmetros, observa-se que dos 9 estados da região Nordeste, somente 3 não ultrapassaram os limites estabelecidos pela LRF, são eles: Bahia (BA), Ceará (CE) e Maranhão (MA). Os demais, pelo menos em algum ano da tabela acima, extrapolou o limite exigido pela LRF.

Observa-se, também que, nos últimos anos 2 estados estão em situações críticas: Paraíba (PB) e Rio Grande do Norte (RN). Destes dois o pior resultado está com a PB que, por cinco anos seguidos ultrapassou o limite de 60%, sendo que somente no ano de 2010

chegou ao patamar de 66,30%, evidenciando-se assim uma situação crítica em relação ao orçamento financeiro daquele ano.

Para melhor exemplificar esta situação, a seguir, observa-se o gráfico de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida na qual se traça uma análise entre dois estados: Ceará e Paraíba, sendo que o primeiro encontra-se com a situação financeira em adequação a LRF e o segundo oscila dentro e fora desta adequação.

Antes da análise gráfica entre os dois estados, aponta-se o motivo da escolha destes dois estados: a Paraíba, por se enquadrar nas situações mencionadas no item de déficit de arrecadação, já o estado do Ceará, segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) publicado no periódico OestadoCe (2017), “é o estado com melhor situação fiscal do Brasil” e ainda de acordo ainda com o estudo:

“Nesse estudo, a Firjan identificou que o estado com maior rigor fiscal e maior equilíbrio financeiro entre as 27 unidades da Federação é o Ceará. Isso porque o Estado vem tomando duas medidas que são fundamentais: assegurar um controle rigoroso das despesas públicas e aumentar a receita, mesmo em uma situação de dificuldade.”

Em mesma análise, o Secretário da Casa Civil, Nelson Martins (2017) afirma que “...estamos na melhor situação fiscal do Brasil. Além disso, o Ceará é o melhor em investimentos” e continua afirmando ao periódico em relação ao gasto com pessoal que: “Na aplicação de recursos com pagamento de pessoal em relação à receita corrente líquida, estamos em melhor situação que 22 outros estados...”.

Outro fator de destaque para o estado do Ceará é a economia que, segundo entrevista do diretor-geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do governo do estado do Ceará (IPECE), Flávio Ataliba (2017), publicada no portal eletrônico do Diário, Comércio, Indústria & Serviços (DCI), o mesmo afirma que “Com o cenário fiscal mais equilibrado, também é possível manter o volume de investimento público que, por sua vez, é o que faz a atividade do estado continuar funcionando”.

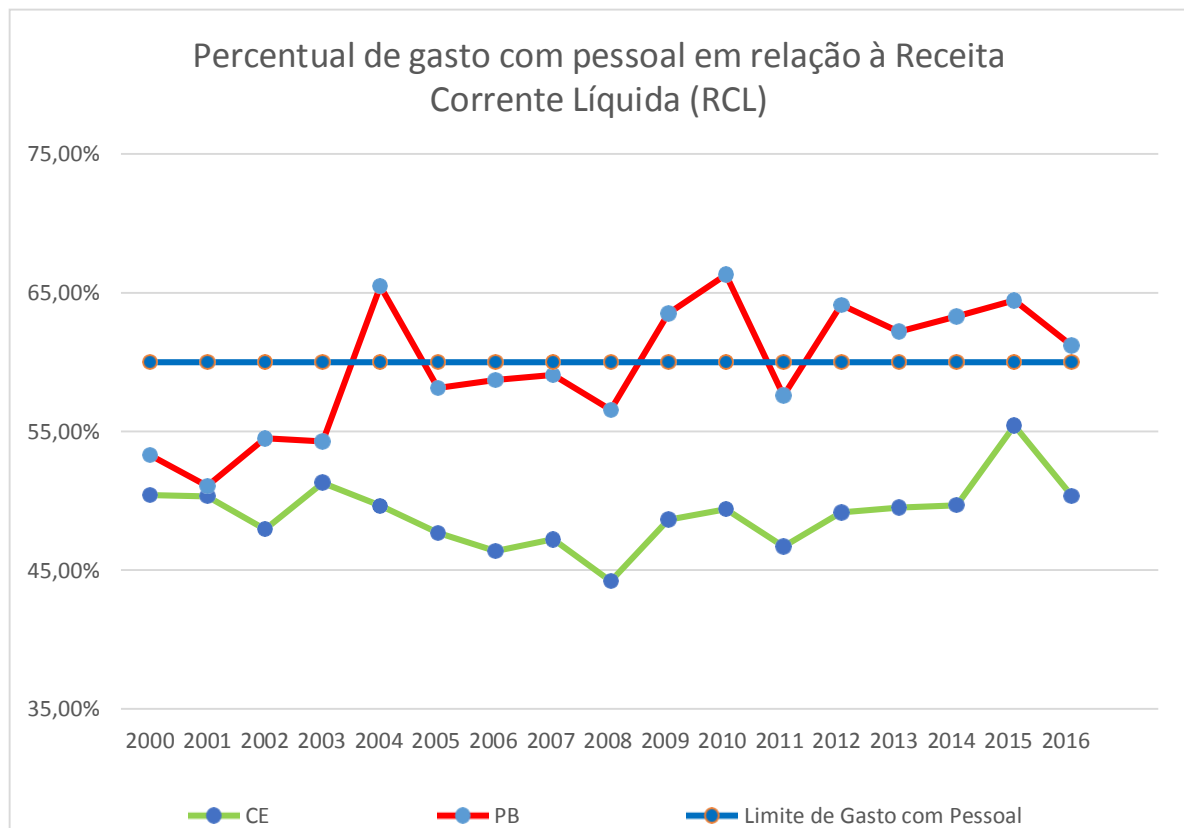
O diretor-geral do IPECE ainda acrescenta que:

“...enquanto o PIB brasileiro avançou 1% nos primeiros três meses do ano (contra o quarto trimestre de 2016), a atividade cearense registrou expansão de 2,26% em igual período. Já no segundo trimestre, o Brasil avançou 0,2% e o Ceará cresceu 1,3%.”

Desta forma, com o cenário fiscal equilibrado e grandes investimentos, faz-se do estado do Ceará um dos estados de maior equilíbrio fiscal do país. Assim, passa-se a análise do gráfico.



Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida do Ceará (CE) e da Paraíba (PB)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do portal da STN.

Os dados têm como marco inicial o ano de 2000 estendendo-se até 2016, neles pode-se verificar (em linha verde) que o estado do Ceará cumpre o determinado pela LRF em relação aos gastos com pessoais, isto é, não ultrapassou o limite máximo estabelecido de 60%. Situação inversa ocorre com o estado da Paraíba, ou seja, o referido estado ultrapassou, em diversas vezes, o limite estabelecido na lei.

Constatado o excesso de limite máximo, o ente federativo pode sofrer sanções administrativas e seu gestor poderá responder por improbidade administrativa, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gastos sistemáticos durante décadas geraram um forte desequilíbrio fiscal nas contas públicas dos administradores que, conseqüentemente, afetam os investimentos em educação, saúde, segurança, infraestrutura, programas sociais e muitos outros programas de governo.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma ferramenta que auxilia os administradores, de todas as esferas de governo, a gerir os recursos públicos relativos à gestão de receitas e despesas públicas, ao endividamento e, também, à gestão de patrimônio. A referida Lei também dá destaque à transparência da arrecadação e aplicabilidade de recursos

como forma de controle social por meio de publicação de relatórios das execuções orçamentárias.

A observância às normas estabelecidas pela LRF, certamente irá permitir um maior equilíbrio das contas públicas o que proporcionará o fortalecimento da situação financeira possibilitando, desta forma, uma maior disponibilidade de recursos para investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

A transparência na gestão fiscal é um instrumento que auxilia a participação social na questão do controle dos gastos públicos, pois através desta ferramenta a sociedade pode identificar possíveis desvios de recursos, ter acesso aos dados concisos e substanciais das contas públicas, verificar os prazos estimados para aplicação destes recursos, como também fiscalizar a origem e destinação das receitas públicas.

A LRF 101/2000 trata deste assunto no art. 48:

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

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

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

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

A expressão transparência expressa uma imagem de algo límpido, claro, visível, ou seja, algo que não está maculado. Assim, na linguagem da LRF, transparência refere-se a algo sobre o qual não há quaisquer dúvidas. Transparência significa prestar contas, isto é, disponibilizar informações de forma clara e objetiva para que a sociedade possa compreender seus dados e acompanhar as atividades de seus gestores.

Santos (2004, p. 1) refere-se ao processo de prestação de contas como sendo “...sistema democrático moderno, os princípios centrais são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados”. Na mesma obra, o autor se refere ao controle social e a transparência como sendo o efeito da sociedade participante sobre os serviços públicos que, desta forma, confere à democracia um caráter mais participativo.

Reforçando esta linha de pensamento, Lira (2003, p. 68) afirma que:

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em vários ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela

administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

Em tempos de globalização, os meios de comunicação e os avanços tecnológicos constituem ferramentas importantes à sociedade no que diz respeito à informação, estes proporcionaram nas últimas décadas, a difusão e a democratização do conhecimento e auxiliaram o cidadão e as entidades representativas da sociedade uma busca mais eficaz de informações sobre a atuação governamental e a aplicação dos recursos públicos.

A participação social poderá ser exercida de forma individual ou coletiva, em ambos os casos o acesso à informação é garantido pela Lei nº 12.527 a qual é prevista na Constituição Federal e tem por objetivo regular e garantir de forma o acesso à informação. Esta participação se desenvolve com mais frequência quando há aumento de membros da sociedade informados a respeito da funcionalidade e aplicabilidade dos dispositivos legais. Outra ferramenta importante que auxilia à sociedade na fiscalização das ações dos gestores públicos é a própria Constituição Federal no art. 5º, inciso XXXIII:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

Menciona-se, também, os arts. 37, §3º, inciso II e art. 216, § 2º da Constituição Federal:

“art. 37 (...)

§ 3º a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especificamente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observando o disposto no art. 5º, XXXIII;

Art. 216 (...)

§ 2º cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

O setor público, além de dar transparência de suas atividades deve certificar se que as informações e os dados disponibilizados são suficientes ao exercício do controle social, também deve avaliar se tais informações apresentam-se em nível suficiente de compreensão para que o cidadão e a sociedade organizada possam exercer seu papel democrático de forma plena, como também devem proporcionar meios para que a sociedade, com segurança, possa realizar denúncias ou representações a quem de direito, caso verifiquem desmandos ou desvios na condução da atividade pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu corpo além dos objetivos de fiscalização, controle e transparências dos gastos públicos, as sanções a serem aplicadas aos gestores que extrapolarem seus limites legais e incorram em crime de improbidade administrativa. A lei prevê como punição à irresponsabilidade fiscal de diversas formas, isto é, tanto podem ser sanções institucionais como sanções pessoais.

A primeira diz respeito as sanções de natureza financeira, pois atinge o próprio ente federativo, como por exemplo: suspensão de transferências voluntárias; suspensão de contratação de operações de crédito e suspensão de obtenção de garantias. Já a segunda, são aplicáveis diretamente a pessoa do ente público que viole a referida LRF. Nesta situação, são previstas em leis esparsas, ou seja, tanto no código penal, como no código civil e na própria esfera administrativa, sem prejuízo de aplicações cumulativas. Lista-se no quadro abaixo algumas destas sanções:

#### Quadro 1 – Infrações da LRF e suas penalidades

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso D).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

A LRF no controle dos gastos públicos exige o cumprimento da regra que, em fase de final de mandato, o chefe do Poder Executivo deve deixar as contas públicas equilibradas a fim de a próxima gestão não assuma dívidas com pagamento atrasado de

peçoal, ou seja, o art. 20 da referida lei exige que do gestor tenha total controle sobre as contas públicas e, ao final do mandato, as dívidas com peçoal tenham sido quitadas ou que haja recursos orçamentários para tanto.

Via de regra, o dispositivo legal visa coibir que o gestor em fim de mandato efetue práticas de favorecimentos relacionados à contratação de peçoal, de empresas terceirizadas, de nomeações. Desta forma, expressa o art. 21 da LRF a estabelecer que “nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com peçoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

Diante do exposto, conclui-se que a não observância das previsões legais contidas na LRF como a correta aplicação dos recursos orçamentários, os limites de gastos com peçoal em relação à receita corrente líquida, a não prestação de contas em meios de comunicações e informações de fácil acesso à sociedade e a verificação de desvios de recursos públicos podem acarretar, dependendo do ato do gestor público, a responsabilização administrativa, civil e penal, conforme a natureza e gravidade do caso.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prevista na Constituição Federal de 1988 e publicada em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal é, para muitos especialistas, um importante instrumento que auxilia a sociedade na fiscalização, transparência e controle dos gastos públicos. A lei também provou ser um grande desafio para os administradores públicos, pois ao passo que, os ajudou a gerir de forma responsável a coisa pública também serviu como instrumento de punição aos que não obedeceram seus dispositivos legais.

Com base nos dados extraídos do portal da Secretaria do Tesouro Nacional referentes aos gastos de pessoal dos estados do Nordeste em relação à Receita Corrente Líquida e, com amparo da Lei de Responsabilidade Fiscal, montou-se uma tabela e se traçou um perfil dos gastos dos estados e verificou-se que dos 9 estados, 6 superaram o limite máximo permitido e somente 3 cumpriram o que determina a referida lei no tocante a limitar em 60% o gasto com pessoal.

De posse desses dados em forma de tabela, esboçou-se um gráfico no qual se analisa o comportamento orçamentário dos estados do Ceará e da Paraíba em relação ao limite de 60% dos gastos com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida, isto é, analisou-se um estado que cumpriu e outro que descumpriu este limite máximo estabelecido pela lei.

Também foi apresentado neste estudo um quadro contendo algumas das sanções disciplinares que podem ser aplicadas aos gestores que descumprem este limite de gastos com pessoal nas quais vão desde uma limitação de obtenção de créditos até a cassação do mandato.

Assim, afirma-se que o bom gestor deve sempre ter como alicerce de uma boa gestão a observância no princípio da transparência como também se ater aos limites de gastos com pessoal para que possa equacionar seu orçamento a fim de dar continuidade aos investimentos em saúde, educação, infraestrutura, segurança e na própria manutenção do aparelhamento público.

Para auxiliar a sociedade na fiscalização da atuação dos gestores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os gestores a disponibilizar, em portais eletrônicos, jornais e na própria sede da administração, de forma fácil e compreensiva, os dados e informações referentes aos gastos de sua gestão.

Desta forma, o presente estudo contribui para que haja uma maior reflexão sobre a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle, fiscalização e na participação mais ativa por parte da sociedade afim de que possa coibir desvios de má gestão e,

consequentemente, exigir dos administradores públicos uma maior eficiência dos serviços prestados e eficácia na aplicabilidade dos recursos públicos.

Em outras palavras, somente coibindo maus gestores é que poderá ocorrer uma melhor qualidade dos serviços prestados à sociedade, para isso reforça a necessidade de que o cidadão participe ativamente do cotidiano da administração pública. Pois, é importante fiscalizar as atuações dos gestores públicos e cobrar o efetivo cumprimento das leis. Pode-se dizer que esse instrumento de fiscalização, ou melhor, participação social na atividade pública é um processo, a longo prazo, de conscientização da sociedade e precisa ser alcançado para que, somente assim, possa-se coibir os desmandos e auxiliar na punição dos maus gestores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/pdf/Constituicao20Federal20de201988.pdf/viaw>. Acesso em: 25 jul.2018.

BRASIL. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000. Conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm). Acesso em: 02 nov.2018.

BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950 – Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em: 02 nov.2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 jul.2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm). Acesso em: 25 jul.2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011 – Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (...) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 16 set.2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 21a ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61

FILHO, Elmitho Ferreira dos Santos. **A atuação dos Tribunais de Contas para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua importância para as punições fiscais e penais**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-atuacao-dos-tribunais-de-contas-para-o-cumprimento-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-sua-importancia-para-as-punicoes-fiscais-e-penais.htm>. Acesso em: 29 out.2018

ECONOMIA, Estadão. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-pessoal-consome-60-da-receita-dos-estados,70001939477>. Acesso em: 29 out.18

ECONOMIA, DCI. **Diário, Indústria, Comércio & Serviços**. Disponível em: <https://www.dci.com.br/economia/equilibrio-fiscal-permite-pib-do-ceara-crescer-mais-do-que-a-media-nacional-1.519078>. Acesso em: 02 nov.2018

ECONOMIA. OestadoCe. Disponível em: <http://www.oestadoce.com.br/economia/ceara-tem-melhor-situacao-fiscal-do-pais>. Acesso em: 02 nov.2018



FONSECA, Reinaldo Aparecida. LEITE, Márcia. FERREIRA, Roberto do Nascimento. NAZARETH, Luiz Gustavo Camarano. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o combate ao crime de corrupção pública.** Disponível em: <[http://www1.uefs.br/portal/colegiados/administracao/menus/monografias/2009/A\\_Lei\\_de\\_Responsabilidade\\_Fiscal\\_e\\_sua\\_Aplicacao\\_Na\\_Gestao\\_Publica\\_Municipal\\_Estudo\\_de\\_Caso\\_no\\_Municipio\\_de\\_Feira\\_deSantana.pdf/view](http://www1.uefs.br/portal/colegiados/administracao/menus/monografias/2009/A_Lei_de_Responsabilidade_Fiscal_e_sua_Aplicacao_Na_Gestao_Publica_Municipal_Estudo_de_Caso_no_Municipio_de_Feira_deSantana.pdf/view)>. Acesso em: 31 ago.2018

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros. Brasília: ESAF, 2005. 46 p. Monografia premiada com 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília (DF).

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, São Paulo: Editora Atlas, 14ª edição. 2010.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 44-69, dez. 2010. ISSN 1981-8610. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/251>>. Acesso em: 31 ago. 2018. doi: <https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.251>.

KOBAYASHI, T. C. **Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os municípios de Santa Catarina.** 2005 Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia295624>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

LIRA, Ana Magda de Azevedo e OUTROS. **Controle Social versus transparência pública: uma questão de cidadania.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-educacao-corporativa-aplicada-ao-tribunal-de-contas-da-uniao-como-estimulo-ao-controle-social.htm>. Acesso em: 31 ago.2018

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico.** 4ª.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de Metodologia Científica.** São Paulo: Ed. Pioneira, 1997.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. SANTANA, Jair Eduardo. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** 9ª edição. Belo Horizonte: Del Rey 2002

MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996. Tomos I e II.

NUNES, Selene Peres. NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento.** Disponível em: [http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O\\_Processo\\_orcamentario\\_n\\_a\\_LRF\\_instrumento\\_de\\_planejamento.pdf](http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_n_a_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf) . Acesso em: 20 ago.2018.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Gestão Fiscal Responsável – Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**, JM Editora, Curitiba, junho de 2001.

POLITIZE. Disponível em: <http://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>. Acesso em: 20 ago.2018.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF**. 4ª ed. São Paulo: Elsevier, 2013, . 121

PINTO, D. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSA, N. da S. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de feira de Santana**. 2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009. Disponível em: [http://www1.uefs.br/portal/colégiados/administracao/menus/monografias/2009/A\\_Lei\\_de\\_Responsabilidade\\_Fiscal\\_e\\_sua\\_Aplicacao\\_Na\\_Gestao\\_Publica\\_Municipal\\_Estudo\\_de\\_Caso\\_no\\_Municipio\\_de\\_Feira\\_de\\_Santana.pdf/view](http://www1.uefs.br/portal/colégiados/administracao/menus/monografias/2009/A_Lei_de_Responsabilidade_Fiscal_e_sua_Aplicacao_Na_Gestao_Publica_Municipal_Estudo_de_Caso_no_Municipio_de_Feira_de_Santana.pdf/view)>. Acesso em: 31 ago.2018.

SILVA, Ana Paula Borges da. **Economia e Finanças: a Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle do orçamento público**. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-de-controle-do-orcamento-publico/56208/>. Acesso em: 25 jul.2018.

TESOURO, Fazenda. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>. Acesso em: 12 set.2018.

TESOURO, Transparente. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/receita-corrente-liquida-da-uniao>. Acesso em: 12 set.2018.

TESOURO. Fazenda. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>. Acesso em: 16 set.18

WEB, Gazeta. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=309652>. Acesso em: 16 set.18