



Ministério da Educação – MEC
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB
Diretoria de Educação Aberta e a Distância - DEAD
Programa Nacional de Administração Pública – PNAP

Curso de Bacharelado em Administração Pública

YHASMIN FREITAS CASTRO

Relatório Individual de Conclusão de Curso relativo ao projeto intitulado de:
A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A
SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ: A DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ

Universidade Aberta - Limoeiro do Norte – Ceará

2020

Ministério da Educação – MEC
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB
Diretoria de Educação Aberta e a Distância - DEAD
Programa Nacional de Administração Pública – PNAP

YHASMIN FREITAS CASTRO

**A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A
SECRETARIA DA FAZENDA DO CEARÁ: DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Coelho da Silva

Neto

Universidade Aberta - Limoeiro do Norte – Ceará

2020

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Castro, Yhasmin Freitas.

C35i

A importância da lei da responsabilidade fiscal para a Secretária da Fazenda do Ceará: a dívida pública do Ceará / Yhasmin Freitas Castro. - Limoeiro do Norte, 2020.
102f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Educação a Distância, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2020.

Orientador: Prof. Dr. João Coelho da Silva Neto.
Coorientador: Profa. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes.
Coorientador: Prof. Dr. Afonso Filho Nunes Lopes.

1. Responsabilidade fiscal. 2. Transparência na administração pública. 3. Gestor público. I. Título

YHASMIN FREITAS CASTRO

**A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A
SECRETÁRIA DA FAZENDA DO CEARÁ: DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB, como requisito para a obtenção do título de bacharel em administração pública.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. João Coelho da Silva Neto
Prof. Orientador - Presidente da Banca Examinadora

ProfA. Dr. Polyana Karina Mendes Ximenes

Prof. Dr. Afonso Filho Nunes Lopes

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso a minha mãe Rosemary, pelo seu grande exemplo de vida, pela sua força de vontade e por sua batalha a cada dia.

AGRADECIMENTOS

É chegado ao fim um ciclo de muitas risadas, choro, felicidade e frustrações. Sendo assim, agradeço este trabalho a todos que fizeram parte desta etapa da minha vida. Agradeço primeiramente a Deus por ter iluminado o meu caminho, que me deu saúde e força para superar todos os momentos difíceis a que me deparei ao longo graduação;

A minha mãe e a minha irmã por serem essenciais na minha vida, por terem propiciado a realização deste sonho e incentivo nesses anos de faculdade e a toda minha família que me incentivaram a ser uma pessoa melhor e a não desistir dos meus sonhos.

As minhas amigas Marília e Fátima que apesar de todas as dificuldades me ajudaram na realização de um sonho, foram elas que me deram apoio durante toda minha vida acadêmica. E a meus amigos da faculdade que me ajudou a não desistir nos momentos difíceis da graduação.

Gostaria de deixar um agradecimento profundo a todos meus professores por todos os ensinamentos, conselhos e ajuda durante o meu estudo e na elaboração do meu TCC. E ao meu professor orientador João Coelho, pelo empenho dedicado ao meu projeto de pesquisa, paciência ao longo da elaboração do projeto final. Gostaria de deixar um agradecimento a instituição de pesquisa do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) a UNILAB por possibilitar a execução deste trabalho.

Deixo aqui um agradecimento especial à banca examinadora por aceitar o tema e a defesa a este trabalho de pesquisa realizado para o curso de administração pública ofertada pela UNILAB onde tenho uma grande admiração e louvor.

A todos os funcionários da instituição de ensino UNILAB, principalmente a Francisca Gidélia por todo apoio e por proporcionar um ambiente propício para o desenvolvimento do meu trabalho de conclusão de curso.

A todos eu direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

CASTRO, Yhasmin Freitas. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a secretária da fazenda do ceará: dívida pública do ceará. 98 pp. 2020. Monografia (GRADUAÇÃO). Pólo EAD da Universidade Aberta, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Limoeiro do Norte – CE, 2020.

RESUMO

A pauta da Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) no planejamento, controle, responsabilidade e transparência, pontos os quais favorecem ao gestor público comprometido com os anseios da comunidade. Tem como objetivo observar a LRF promover mudanças expressivas nas diversas formas e maneiras do gestor administrar o erário público no Brasil. A gestão pública, está ligada diretamente ao orçamento anual do órgão ou instituição, através de um planejamento que esteja condizente com sua realidade de receitas e de gastos, calcada pela legislação vigente, cujo cunho encontra-se na LRF, segundo a nossa constituição federal. A responsabilidade perante o dinheiro público é uma das qualidades que devem estar associadas aos gestores públicos, a LRF só vem a contribuir de forma evidente e clara, com o objetivo principal de inibir o endividamento público, propondo limites dos gastos desnecessários e firmando definitivamente os princípios básicos da prudência no manuseio da coisa pública. Metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, baseada em livros, artigos e textos, bem como uma passagem ampla e discriminatória de normas e compostos da LRF, uso analítico dedutivo da abordagem ora descrita. Percebe-se, portanto, através das pesquisas realizadas, que a LRF veio inserir mudanças efetivas na história da gestão pública no Brasil, é um código de conduta para todos os administradores públicos, um eficaz instrumento que o gestor tem em mãos para gerir da melhor maneira os recursos que lhes estão disponibilizados, a qual passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Palavras chaves: Planejamento. Controle. Responsabilidade. Transparência. Gestor Público.

CASTRO, Yhasmin Freitas. The importance of the law of fiscal responsibility for the secretary of the farm of Ceará: public debt of Ceará. 98 pp. 2020. Monograph (GRADUATION). Distance Learning Pole of Universidade Aberta, University of International Integration of Afro-Brazilian Lusophony, Limoeiro do Norte - CE, 2020.

ABSTRACT

The agenda of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in planning, control, responsibility and transparency, points which favor the public manager committed to the community's wishes. It aims to observe the LRF to promote significant changes in the various forms and ways of the manager to manage the public purse in Brazil. Public management is directly linked to the annual budget of the agency or institution, through planning that is consistent with its reality of income and expenses, based on the current legislation, whose nature is found in the LRF, according to our federal constitution. Responsibility towards public money is one of the qualities that must be associated with public managers, the LRF only contributes in an evident and clear way, with the main objective of inhibiting public indebtedness, proposing limits on unnecessary spending and definitively establishing the principles basic principles of prudence in handling public affairs. Methodology used was bibliographic research, based on books, articles and texts, as well as a broad and discriminatory passage of LRF norms and compounds, deductive analytical use of the approach just described. It can be seen, therefore, through the research carried out, that the LRF came to insert effective changes in the history of public management in Brazil, it is a code of conduct for all public administrators, an effective instrument that the manager has at hand to manage in the best way way the resources that are made available to them, which becomes valid for the three Powers (Executive, Legislative and Judiciary), in the three spheres of government (federal, state and municipal).

KEYWORD: Planning. Control. Responsibility. Transparency. Public Manager.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Índice de corrupção do Brasil em 2019	73
--	----

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 – Vantagens e desvantagens da LRF	46
Tabela 2 – Limites do Endividamento dos Estados e Municípios, orientados pelo Senado Federal	54
Tabela 3 – Dados retirados da entrevista	77
Tabela 4 – Teste de raiz Unitária – ADF e Phillip-Perron 1º Quad./2017 ao 4º Quad./2019	85
Tabela 5 – Resultado da Regressão da Função Tendência – 1º Quadrimestre/2017 ao 4º Quadrimestre/2019	86

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – DCL/PIB por estados e municípios (208 à 2019)	21
Gráfico 2 – DCL/RCL por unidades Federativas – 2017	55
Gráfico 3 – DCL/RCL por unidades Federativas – 2018	56
Gráfico 4 – DCL/RCL por unidades Federativas – 2019	56
Gráfico 5 – DCL/RCL: Ceará, Bahia e Pernambuco (1º quadrimestre/2017 à 4º quadrimestre/2019)	57
Gráfico 6 – Dívida Bruta e Dívida Consolidada Líquida/RCL do Ceará (2017 à 2019)	58
Gráfico 7 – Estoque da Dívida Interna e Externa (%) do Ceará (2009 – 2019)	58
Gráfico 8 – Saldo Devedor por Credor (%) do Ceara (2019)	59
Gráfico 9 – Composição da Dívida Pública – por Indexador (%) do Ceará – 2017 e 2019 ...	60
Gráfico 10 – Evolução das Operações de Crédito/RCL (%): Bahia, Pernambuco e Ceará (2017 a 2019)	61
Gráfico 11 – Evolução do Serviço da Dívida/RCL: Bahia, Pernambuco e Ceará (2017 a 2019)	62
Gráfico 12 - Conhecimento do Portal da Transparência	84
Gráfico 13 – Sabe acessar o Portal da Transparência	84
Gráfico 14 – Tendência Linear da Razão DCL/RCL do Ceará (2017 á 2019)	87

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Ativo Financeiro
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
AT	Ativo Total
CF/88	Constituição Federal de 1988
DA	Despesas Administrativas
DCL	Dívidas Consolidadas Líquidas
DC/RCL	Razão entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida
DF	Distrito Federal
DI	Despesa com Investimento
DP	Despesa com Pessoal
DT/RO	Razão entre a Dívida Total e a Receita Orçamentária
EC	Estrutura de Capital
ECP	Endividamento de Curto Prazo
ELP	Endividamento de Longo Prazo
END	Endividamento
END (-1)	Endividamento Defasado
EUA	Estados Unidos da América
FINBRA	Finanças do Brasil
FMI	Fundo Monetário Internacional
GD	Grau de Dependência
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
INSTRU	Grau de Instrução
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LQ	Liquidez

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PF	Passivo Financeiro
PP	Passivo Permanente
PPA	Plano Plurianual
[(PF-AF)/RC]	Razão entre o Passivo Financeiro a Descoberto e a Receita Orçamentária
RCL	Receita de Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RT	Receita Total
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	14
2.1.1. Estado frente ao Pacto Federativo	17
2.1.2. A dívida pública das unidades federativas	19
2.1.3. Sustentabilidade da dívida pública	24
2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
2.2.1. Controle na administração pública	28
2.2.2. Orçamento	29
2.2.3. Planejamento da administração pública	30
2.2.4. Receitas e despesas	32
2.3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	33
2.3.1. Breve Histórico	33
2.3.2. Conceito	34
2.3.3. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal	36
2.3.4. A LRF e os mecanismos de gestão pública	37
2.3.4.1. Planejamento	38
2.3.4.2. Controle	41
2.3.4.3. Transparência	45
2.3.4.4. Responsabilização	47
2.3.5. Aplicabilidade	48
2.3.6. A Lei de Responsabilidade Fiscal em outros países	50
2.4. ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ	52
2.4.1. Principais definições	53
2.4.2. Dívida do Ceará	55
3. METODOLOGIA	64
4. COLETA DE DADOS	65
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	69
5.1. Entrevista com o gestor da SEFAZ	69
5.2. Questionário com a população	83
5.3. Análise da dívida pública do Ceará	85

6. ADERÊNCIA DAS DISCIPLINAS À PESQUISA	90
7. A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA PARA A FORMAÇÃO DO ESPECIALISTA	91
8. AUTO AVALIAÇÃO	92
9. AVALIAÇÃO DO CURSO	93
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	96

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do processo da evolução das instituições orçamentárias do país, onde a: corrupção desenfreada, a burocracia nos processos de licitação e o desequilíbrio fiscal gerou na sociedade e nas instituições fornecedoras, a percepção de que os governantes deve gastar o que prevê na arrecadação, e devem administrar de forma responsável, objetiva e eficaz, os escassos recursos públicos. Percebe-se que o Brasil como nação em evidência, tem buscado mudanças no que diz respeito à moralização dos seus gastos, e uma das ferramentas utilizadas para estas mudanças é o orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF, surgiu como importante e indispensável lei para a administração pública e é uma aliada gerencial a serviço do gestor e da administração pública, a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Esta surge com o intuito de limitar o endividamento dos Municípios, Estados e a União, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos. Tais aspectos observados propiciaram ancorar sobre a pesquisa que tem como proposição a análise do seguinte tema, a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a Secretaria da Fazenda do Ceará: A dívida pública do Ceará.

No Brasil, após sucessivos déficits fiscais e medidas de ajustes fiscais de curto prazo, cenário somente começou a mudar a partir do ano 2000, com a edição da Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu regras para disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento dos entes federados brasileiros. As cláusulas restritivas da Lei serviriam como mecanismos para o monitoramento da ação dos gestores públicos, de modo a evitar a insolvência do ente estatal e manter a sua capacidade de realização de gastos. Seu propósito era conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal permanente, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. A LRF fixa que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar duas vezes a receita corrente líquida dos entes federados. Além disso, estabeleceram-se rígidas restrições em relação à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição de restos a pagar.

O Ceará é, atualmente, um dos estados brasileiros com melhor desempenho fiscal, no quesito proporção da DCL na RCL, apresentando um dos menores percentuais de endividamento do País. Apesar disso, o Tribunal de Contas da União rebaixou a nota do Ceará

no ranking de análise financeira, classificando como “insuficientes” as garantias do Estado. Assim, o Ceará recebeu a nota mais baixa da lista, “D”, o que significa reprovação do TCU para pedidos de financiamento internacional.

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar as mudanças estruturais no comportamento do nível de endividamento do Estado do Ceará. E dentro deste contexto e observando as especificidades da constituição é que apresentaremos os nossos objetivos específicos: Analisa os indicadores que medem o endividamento do Ceará, através da razão entre RCL/DCL; Verifica os limites estabelecidos para as Operações de Crédito e Serviços da Dívida estão sendo respeitados, pelos gestores cearenses; Verificar as existências de mudanças estruturais do comportamento do nível de endividamento do Estado do Ceará, uma vez que esta relação se constitui em um importante indicador que influencia na tomada de decisão, no tocante a contratação de operações de crédito, pelo governo; Análise comparativa com os Estados da Bahia e Pernambuco, visto que estes estados representam juntamente com o Ceará as três maiores economias do nordeste; Conhecer mais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, percebe-se que a corrupção é um fenômeno difícil de ser combatido, até mesmo porque é uma situação que se arrasta por anos, pois decorre de causas históricas e estruturais. A questão há uma aparente preocupação dos países em todo o mundo de elaborar uma nova proposta em relação aos quadros políticos, estes, voltados para a execução de projetos estratégicos, os quais possam de maneira eficaz e objetiva, planejar a gestão de dividendos públicos, de forma a alcançar os melhores resultados e proporcionar a população uma eficiente aplicação dos recursos oriundos das contribuições, que transformadas em impostos, torna-se o meio de maior arrecadação de qualquer nação ou país.

Para a realização deste trabalho foi necessário uma exaustiva pesquisa bibliográfica em artigos de grandes autores especialistas no assunto, onde permitiu alcançar a resposta ao objetivo proposto. Bem como uma passagem ampla e discriminatória de normas e compostos da LRF, o uso do método foi o analítico dedutivo da abordagem ora descritiva. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, onde vai ser em dois momentos, no primeiro momento é baseado em uma entrevista com um administrador da Secretaria da Fazenda do estado do Ceará que vai tratar sobre o porque ele quis ser administrador da SEFAZ e sobre o órgão e sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, já no segundo momento fiz um questionário com 25 pessoas de forma online usando a ferramenta do google docs onde saberei se a população conhece a Lei e se sabe sobre o Portal da Transparência e no terceiro momento irei analisar os dados conduzidos e observando os indicadores financeiros através da base de dados extraídos dos demonstrativos

contábeis e financeiros das Finanças do Brasil apresentado no sítio do Ceará Transparente, referentes ao período 2013 a 2019.

O trabalho de conclusão de curso estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo que fala sobre a organização do Estado brasileiro é dividido em duas subseções que a primeira seção é o Estado em frente ao pacto federativo e na segunda seção fala sobre o endividamento estadual. No segundo capítulo que fala sobre Administração Pública é dividido em quatro subseções que são: a primeira seção é controle na administração pública, no segundo ponto é sobre orçamento; no terceiro ponto é planejamento da administração pública; no quarto ponto é falando sobre receitas e despesas. Já no terceiro capítulo vou falar sobre a Lei de Responsabilidade que vai ser dividido em seis partes: na primeira um breve histórico na segunda parte o conceito, na terceira o objetivo da LRF; a quarta parte fala sobre a LRF e os mecanismos de gestão pública que vai ser dividido em quatro subseções, a primeira subseção é sobre o planejamento, na segunda subseção é sobre o controle, na terceira subseção é o sobre a transparência, e na quarta subseção é sobre a responsabilização, na quinta parte a aplicabilidade e o último ponto vou falar sobre a LRF em outros países.

No entanto, há uma aparente preocupação dos países em todo o mundo de elaborar uma nova proposta em relação aos quadros políticos, estes, voltados para execução de projetos estratégicos, os quais possam de maneira eficaz e objetiva, planejar a gestão de dividendos públicos, de formar a alcançar os melhores resultados e proporcionar a população uma eficiente aplicação dos recursos oriundos das contribuições, que transformadas em impostos, torna-se de maior arrecadação de qualquer nação ou país.

Dessa forma, preferi pelo tema, a importância da Lei da Responsabilidade Fiscal para a Administração Pública, por se tratar de uma lei que estabelece regras que minimizam os diversos mecanismos de desvios, através de trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em casos de descumprimentos da Lei.

Por fim, a LRF fornece dados analíticos de acompanhamento das despesas e receitas públicas, alinhando eficácia e legitimidade as opções de probidade do gestor. Logo, entende-se que o presente estudo pode colaborar de modo a propiciar debates, revisão de conceitos e maior espaço para reflexão, fortalecendo as instituições e trazendo assim, benefícios à sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição Federal expõe em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Corbori (2008, p. 36). Depreende-se do exposto, as características do Estado Brasileiro:

- a) o Brasil possui como forma de governo a República, cujo sistema de governo é o presidencialismo – por ter no presidente eleito o chefe de governo e do Estado – e tem seus representantes eleitos pelo povo;
- b) o Brasil caracteriza-se como um Estado Democrático de Direito. Estado Democrático de Direito são conceitos distintos que, juntos, definem a forma de funcionamento tipicamente assumido pelo Estado. Por Estado de Direito entende-se que todos os cidadãos – e inclusive o próprio Estado – são submetidos às leis e, portanto, os direitos fundamentais do homem devem ser respeitados. Por Estado Democrático, compreende-se que o Estado está baseado no princípio da soberania popular e busca a superação das desigualdades sociais e regionais e a realização da justiça social;
- c) a forma de Estado adotado pelo Brasil é a Federação, ou seja, o Brasil é formado por um conjunto de Estados-membros e Municípios, incluindo o Distrito Federal, com relativa autonomia para se organizar política e juridicamente e regulamentar os assuntos relacionados à suas obrigações. O Estado Brasileiro é, assim, formado por três esferas de governo: Federal; Estadual, incluindo o Distrito Federal; e Municipal.

Dessa forma, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, é composta por três níveis de governo, o central, conhecido como União, o intermediário constituído por 26 Estados e 1 Distrito Federal, e o local que abrange os mais de cinco mil municípios, todos autônomos.

Conforme Giambiagi e Além (2008), a Federação Brasileira surgiu como reação ao centralismo do Império, com o objetivo de descentralização e de autonomia diante do governo central. A Constituição de 1891, no entendimento de Bastos (2004 apud CORBORI, 2008), rompeu as tradições do unitarismo Imperial prevendo o Estado Federal dual, ou seja, apenas a União e os estados-membros integravam a Federação. Somente a partir da Constituição de 1988 é que os municípios foram reconhecidos como membros da federação, gozando de autonomia, e sendo alçados a entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

A tripartição dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, assegura a Democracia do Estado Brasileiro, pois proporciona a proteção da liberdade individual e a eliminação do absolutismo. Além disso, torna cada órgão do Governo especializado em determinada função.

A Constituição de 1988 reafirma o Estado de bem estar social atribuindo aos entes federados, entre outras funções, a de proporcionar à sociedade “educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados”. (BRASIL, 1988).

Cabe ao Estado mitigar as disparidades existentes e reduzir as desigualdades sociais. Para isso, o Governo utiliza uma política orçamentária e estabelece objetivos específicos buscando corrigir as imperfeições do mercado, manter a estabilidade da economia, fomentar o crescimento econômico, melhorar a distribuição de renda, universalizar o acesso aos bens públicos ou privados e assegurar o cumprimento das funções do Estado.

Ainda segundo Giambiagi e Além (2008), a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e completar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Os autores salientam que o Governo deve intervir no sistema de mercado a fim de dirimir as falhas existentes. Dentre as falhas de mercado, destacam-se, neste trabalho: a existência de bens públicos, monopólios naturais e a ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos puros têm como características a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo. A não rivalidade pressupõe que o uso desse bem por um indivíduo não impossibilita o uso por outro, ou seja, este bem é considerado como indivisível. São exemplos desses bens: a iluminação pública, a justiça, a segurança pública, a defesa nacional. Estes não podem, por sua vez, ser fornecidos de forma eficiente pelo mercado ante a impossibilidade da aplicação do sistema de preços, uma vez que são bens de livre acesso. A fim de dirimir referida falha de mercado, o Governo atua no financiamento e produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.

Além dos bens públicos, o Governo proporciona os bens meritórios, tais como: educação e saúde, ante a sua importância e por promoverem o bem estar. Vale ressaltar que os referidos bens também são promovidos pelo setor privado. As necessidades sociais devem ser supridas unicamente pelo Estado, pois não estão sujeitas ao princípio da exclusão do consumo, enquanto que as necessidades meritórias são aquelas atendidas pelo setor privado e também pelo Estado, que se propõe a executá-las a fim de atender aos dispositivos constitucionais.

Para Meirelles (2002, p. 316 apud CORBORI, 2008, p. 38), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.

Quanto à existência de monopólios naturais, Giambiagi e Além (2008) comentam que há setores cujo custo de produção unitário declina conforme aumenta a quantidade produzida. Logo, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão. Neste caso, o Governo deve intervir através da regulação ou da produção direta deste produto, a fim de evitar o forte poder de mercado detido pelas empresas monopolistas.

Além do exposto, cabe ao Governo a promoção de políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços a fim de evitar a ocorrência de desemprego e inflação. Conforme Giambiagi e Além (2008, p.10).

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa que diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

Os referidos autores mencionam, ainda, que a complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento da atuação do governo e se refletido no aumento da participação dos gastos do setor público ao longo do tempo. O tópico seguinte abordará os reflexos do pacto federativo sobre os municípios, discorrendo sobre a responsabilidade dos municípios na provisão de bens e serviços públicos a comunidade.

2.1.1 Estado Frente ao Pacto Federativo

A instituição, Estado, na acepção de Azambuja (1997): “é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território

determinado”. Este discernimento transmite uma necessidade de organização, gerenciamento e toda uma complexa rede de órgãos que irão compor sua nomenclatura.

Para se falar em administração pública é necessário primeiramente ter um entendimento do que seja Estado, pois a administração pública advém da necessidade de organizar o Estado, pois a administração pública advém da necessidade de organizar o Estado em todas as suas nuances, gerando a criação de órgãos e organismos que vão exercer o gerenciamento e controle dessa entidade.

[...] o Estado resulta do desenvolvimento gradual da cultura humana, como consequência natural das necessidades que exigem e requerem uma sociedade política, juridicamente organizada. BOSON (1994)

Para a Teoria Geral do Estado onde quer que haja o exercício de um poder político, legitimado por uma ordenação de direito, escrita ou não, rudimentar ou complexa, haverá um Estado, cuja amplitude e autonomia se estabelecem em relação a outras organizações análogas, por força de ordenação superior. (apud SANTOS, 2009)

Concernente à estrutura política organizacional, o Estado é formado por:

- Seja, pelo conjunto de normas e leis que exercem imperativamente e extroversamente, através da organização de um povo em forma de sociedade;
- Por um território;
- Pelo poder soberano que controla seus recursos; e
- Por um governo, que se apresenta como a manifestação do poder soberano do Estado, que é o gestor da coisa pública.

Baseado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), “o Estado brasileiro constitui-se em uma República Federativa, formada por Estados, Municípios e do Distrito Federal. E tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Tem como objetivos fundamentais:

- A construção de uma sociedade livre, justa e solidária;
- Que garanta o desenvolvimento nacional;

- Erradique a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais;
- Promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação.

Para desenvolver a visão funcional do Estado, necessário que exista uma tomada de decisões, assim como a implementação de normas necessárias para o bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.

O Estado utiliza-se da administração pública ou gestão pública, para efetivar suas ações de forma direta e indireta. Por isso é importante o destaque para a definição de administração pública:

A administração pública é todos serviço público prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e condutas voltadas para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples convencionais do Estado. MEIRELLES (1989, p. 131).

Ainda conforme a visão do autor, a administração pública “corresponde a um conjunto de agências – órgãos e instituições – e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos, a qual a gestão na administração pública se volta para um conjunto de operações, com objetivos de alcançar os fins próprios do Estado, desenvolvidos através de esferas próprias do Governo”.

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, no Caput do artigo 37, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19/98 estabelece que a administração direta e indireta, tem suas atividades desenvolvidas por servidores públicos que devem nortear suas ações obedecendo aos princípios da:

- **Legalidade:** determina que todos os atos dos servidores públicos, no exercício de suas funções, sejam realizados conforme descritos em lei;
- **Publicidade:** implica na visibilidade e transparência das decisões, atos e ações de responsabilidade dos agentes públicos, no exercício regular de suas funções;
- **Impessoalidade:** as ações dos servidores públicos são isentas de qualquer características de particularidade, ou seja, não há preferência, privilégios nem qualquer tipo de diferenciação, com exceção das previstos em lei;

- **Moralidade:** devem reger os atos e ações dos servidores públicos no exercício de suas funções, e que se aplicam de modo absoluto, a tudo e a todos a qualquer tempo ou lugar. São entre outros, os princípios de justiça, equidade probidade;
- **Eficiência:** determinando que as funções da administração pública devam ser desempenhadas de forma a atender ao interesse público, na melhor relação custo-benefício, e no fornecimento de serviços de qualidade para a sociedade.

2.1.3 A dívida pública das unidades federativas

A economia brasileira muitas vezes esteve inserida em um contexto de desequilíbrio fiscal. Utilizando-se de diversas formas de financiamento, os governos mostraram que não têm controle no que diz respeito aos seus gastos, ocasionando séries históricas de déficits públicos, gerando inevitáveis crises de endividamento.

Para que o Estado cumpra com o seu papel e assegure o fornecimento de bens e serviços demandados pela sociedade, necessita dispor de recursos. Dentre as fontes de obtenção de recursos, o endividamento tem papel relevante, pois é um importante indutor de crescimento econômico, visto que o aumento dos recursos gerados pela tributação, não são suficientes em momentos de crise econômica, podendo reduzir a renda disponível para o consumo (SILVA *et al.*, 2013).

No entanto, apesar do endividamento ser uma fonte importante e um significativo indutor do crescimento econômico para o governo, pois permite financiar os gastos e futuros investimentos, o seu uso exige cautela, pois em condição de desequilíbrio pode comprometer a capacidade de gastos na oferta de bens e serviços a população e reduzir a possibilidade de investimentos do governo em obras públicas e em políticas sociais. O uso abusivo dessa fonte pode ainda conduzir à insolvência do Estado.

Para Alesina e Perotti (1996), Mendes e Rocha (2003) e Loureiro e Abrucio (2003), o endividamento ocorre, em razão da falta de instituições orçamentárias que fiscalizem o desempenho fiscal dos entes subnacionais. A ausência de restrições orçamentárias induz os governos a se utilizarem de empréstimos e financiamentos, sem a correspondente capacidade para honrar os compromissos assumidos, elevando assim o endividamento público brasileiro.

De acordo com Suzart (2013) o uso excessivo do endividamento, como fonte de recursos, por parte dos governos estaduais na década de 60, somado ao fácil acesso ao capital

estrangeiro, e a conjuntura política e econômica das décadas de 60 e 70, aumentou consideravelmente o nível de endividamento dos governos subnacionais. Mesmo com pouca disponibilidade de recursos estrangeiros, altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico na década de 80, os governos continuaram elevando o nível de endividamento de seus estados. Com a implantação do Plano Real, mesmo o país tendo se estabilizado, não houve redução do nível de endividamento.

Historicamente estados e municípios tinham até bem pouco tempo, um comportamento fiscal imprudente, elevando continuamente o nível de endividamento. Era de praxe que seus governantes transferissem suas dívidas para a União através de negociações, e assim “rolar” seus débitos, não se preocupando efetivamente com o pagamento das dívidas assumidas.

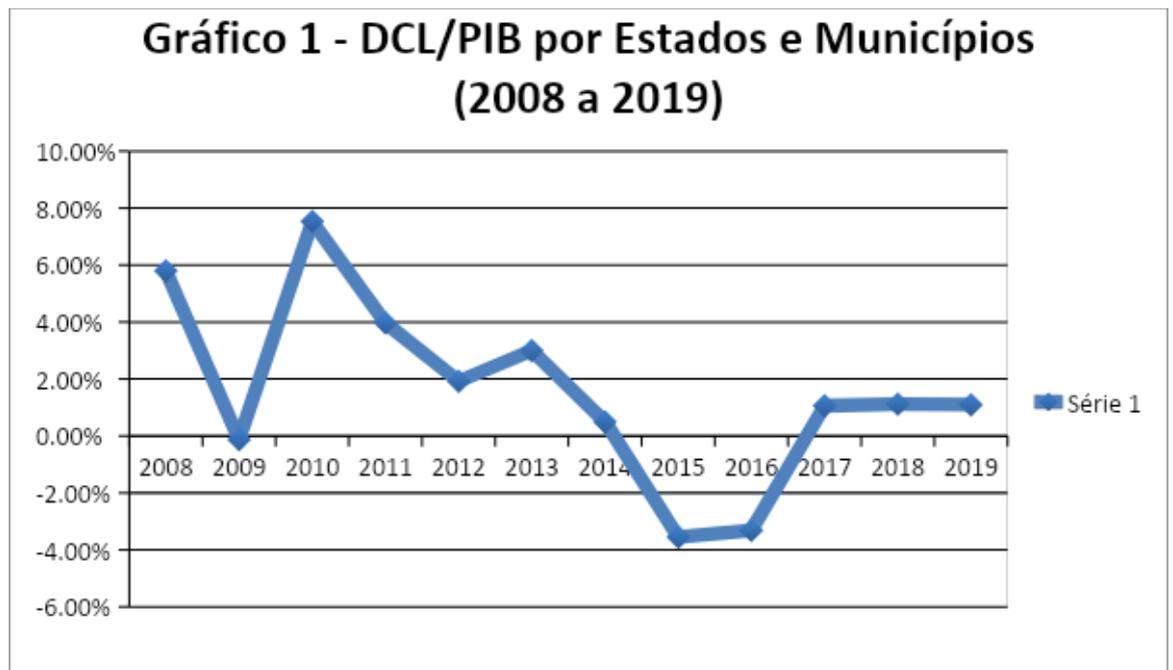
Atualmente, a questão da dívida pública ocupa lugar de destaque nas preocupações dos governantes. Na esteira dessa preocupação com a expansão do nível de endividamento público, pesquisadores buscam apontar possíveis soluções ou tentam chamar sociedade civil a discutir sobre a temática da dívida pública dos entes federados, mostrando que a solução para o problema somente será possível com políticas voltadas para a gestão dos recursos públicos de forma planejada, ordenada e responsável.

Rigolon e Giambiagi (1999) apontam que as políticas de ajuste fiscal no Brasil foram constantemente perturbadas no passado recente em virtude da instabilidade financeira dos entes subnacionais. Em julho de 1994, com a implantação do Plano Real, a situação tornou-se ainda mais grave, devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores que contribuíram para aumentar as despesas reais desses governos. Para assegurar a manutenção de superávits fiscais primários em níveis apropriados e garantir a sustentabilidade fiscal, o governo federal adotou a partir de 1995, uma série de medidas com o objetivo de melhorar os resultados fiscais dos entes subnacionais. Estava previsto nessas medidas uma ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para garantir o desempenho fiscal dos estados.

Ainda segundo os autores, para que o novo regime fiscal obtivesse resultados positivos quatro condições precisavam ser observadas, quais sejam: (I) a União deve acompanhar as dívidas renegociadas mantendo uma postura mais rígida no seu controle; (II) o programa de ajuste fiscal dos estados deve ser efetivo; (III) deve-se manter um controle contínuo e eficaz das dívidas; e (IV) a oferta de novo crédito, se houver, para os governos subnacionais deve ser percebido como uma função de mercado financeiro privado, ou seja, isento de critérios políticos.

Mora e Giambiagi (2007) também afirmam que a década de 90 foi marcada por desequilíbrios fiscais e patrimoniais no âmbito dos governos subnacionais. Em virtude da impossibilidade de solucionar esses desajustes apenas pela via fiscal, a dívida foi renegociada em momentos distintos (1993 e 1997). No primeiro momento restrito as obrigações financeiras junto à União, não impediram a sua expansão após 1994, atingindo todas as unidades da federação. No segundo momento, com a promulgação da Lei 9496/97, o Governo Federal possibilitou aos entes subnacionais, o refinanciamento de quase todo o estoque da dívida, atrelado a uma ampla reestruturação patrimonial e a realização de um ajuste fiscal. A dívida estadual em 1996 ultrapassava os 16% do PIB, almejando, portanto uma solução definitiva.

Mais recentemente, no final de 2019 a dívida total líquida dos estados e municípios representa 1,14% do PIB. Observa-se melhor a trajetória do endividamento na análise do gráfico 1, percebe-se que a dívida foi crescente em 2014 a 2016, ultrapassando 3% do PIB, ocorrendo após este período um decréscimo no seu nível, e a partir de 2017 tende a se Estabilizar.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados do IPEADATA

Ainda na mesma linha de pensamento de Mora e Giambiagi (2007), Piancastelli e Boueri (2008) entendem que a implantação do Plano Real, em julho de 1994, piorou a situação financeira dos estados brasileiros. No início de 1995, constatou-se que alguns estados viviam uma situação de insolvência financeira, com a possibilidade de suspensão de pagamentos e paralisação dos serviços básicos para a população.

Giambiagi (2008) também aponta que a economia brasileira nos anos de 1990 caminhava num processo de piora da situação fiscal, e que na década atual começou a lidar com superávits primários elevados, inicialmente com uma taxa de juros ainda alta, para em seguida, com a redução dos juros, ir de encontro ao equilíbrio fiscal. Para Giambiagi (2008) o cenário econômico no Brasil passou por três modificações importantes: primeiramente, sofreu reformas expressivas; em seguida passou por um ajuste fiscal com base no crescimento das receitas, e por último as receitas e despesas do governo, passaram a ter relevância na pauta dos gestores públicos brasileiros.

Em frente ao cenário político e econômico vivido no país e na tentativa de evitar o comprometimento de toda economia brasileira, a renegociação da dívida financeira tornou-se urgente e necessária, em virtude da situação caótica foram implementadas algumas medidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, no intuito de sanear as finanças estaduais, entre elas a redução da folha de pagamento através de programas de demissão voluntária, extinção e incorporação, pela Caixa Econômica Federal, dos sistemas estaduais de habitação, além de expressivo esforço de privatização dos bancos estaduais, que na época era um dos principais responsáveis pelas dificuldades financeiras dos estados (Piancastelli e Boueri, 2008).

Ainda, visando dar suporte as medidas adotadas pelo CMN, foi editada a Medida Provisória nº 15608/97, convertida na Lei nº 9.496/97 pelo Congresso Nacional, a qual regulava os fundamentos legais do processo de renegociação da dívida, com também instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

A edição da Lei 9.496/97 foi uma tentativa de solucionar os passivos, cuja finalidade era o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal. No entanto, a forma de pagamento desse financiamento pelos entes não se deu de maneira uniforme, em virtude da capacidade de pagamento de cada ente ser diferente, visto que, nem todos possuíam estoque de capital público que pudessem ser repassados a União. Dessa forma, a diferença nos níveis de propriedade ex-ante de estoque de capital público, ocasionou injustiças, uma vez que o Governo Federal não tratou os desiguais de maneira desigual, na medida em que os entes subnacionais são diferentes socioeconomicamente (SILVA *et al.*, 2013).

Na visão de Piancastelli e Boueri (2008) três características fazem a Lei nº 9.496/97 se destacar das demais leis que trataram de renegociação de dívidas. Primeiramente, o refinanciamento com base nesta lei se manteve inalterado por dez anos; segundo, os contratos previam um Programa de Ajuste Fiscal de longo prazo para cada ente estatal, e terceiro, a

promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, deu maior consistência a renegociação, ao inserir novos critérios de desempenho ao Programa de Ajuste Fiscal.

Macedo e Corbari (2009) enfatizam que os mecanismos utilizados na década de 90 para conter o nível de endividamento dos entes subnacionais, não foram eficazes, tendo em vista que houve uma elevação no nível de endividamento dos entes subnacionais e a crise se expandiu para outras modalidades além de empréstimos a bancos públicos, tais como: inscrição de restos a pagar sem aporte financeiro; antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias; renúncias de receitas e criação de despesas de duração continuada.

Na tentativa de conter o endividamento criaram-se medidas mais rígidas, cuja meta era estabelecer o equilíbrio fiscal dos entes. Dentre essas medidas, uma foi a edição da LRF, cuja finalidade era definir medidas de controle fiscal, com o propósito de frear o déficit público e o endividamento crescente, por meio de metas de resultado fiscal.

Segundo Mora e Giambiagi (2007), a LRF quando aprovada, teve como cenário externo o Manual de Boas Práticas Fiscais editado pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, enquanto que no cenário interno, pretendia dar maior sustentação ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados, por meio de um ajustamento fiscal do setor público, possibilitando os governos subnacionais integralizar o ciclo das privatizações com a venda das distribuidoras de energia elétrica e bem como incentivar a venda ou a liquidação dos bancos estaduais. Para os autores, a LRF fixou regras mais duras de restrições legais em relação à dispensa de receitas, seguridade social, geração de despesas com pessoal, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar. A LRF é considerada um marco regulador das finanças brasileiras, pois ao definir metas fiscais para os entes da federação, influenciou diretamente no padrão de endividamento praticado pelos municípios com mais de 100 mil habitantes no Brasil.

Suzart (2013) menciona que antes da edição da LRF, vários fatores contribuíram para a expansão do endividamento, entre eles: falta de instrumentos de controle efetivo do endividamento; baixo crescimento econômico; altas taxas de juros e má administração dos recursos públicos e que somente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os governantes passaram a se preocupar com a expansão do nível de endividamento de seus estados e municípios, tornando-se então urgente à necessidade de solucionar os passivos dos entes, com imposição simultânea de uma nova forma de governar, voltada para a gestão financeira e orçamentária. A lei LRF previa limites de endividamento diferenciado entre estados e municípios, numa relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida de 2 para os

estados e 1,2 para os municípios. O resultado fiscal dos entes federados tomados em conjunto foi excelente, revertendo o déficit e contribuindo de modo expressivo para o esforço empreendido pelo setor público consolidado.

A relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL) representa um indicador importante na tomada de decisão, no que tange à autorização das demandas relativas à contratação de operações de crédito pelos estados. Uma vez que estes empréstimos são utilizados para realizar investimentos, que contribuem para o crescimento econômico, ampliando a infraestrutura e reduzindo, portanto, os custos de produção. É importante destacar que a dívida pública permite ao governo financiar investimentos que geram externalidades positivas para a economia, uma vez que é possível transferir para gerações seguintes dispêndios com obras e programas que irão beneficiá-los, evitando-se que todo o custo recaia sobre a geração presente.

2.1.3 Sustentabilidade da dívida pública

Diz-se que um governo é um devedor do tipo Ponzi, quando se financia através da colocação de títulos que aumentam a razão dívida pública/PIB, visto que a demanda por títulos só existe porque são oferecidos taxas de juros extremamente vantajosas, criando-se um círculo vicioso de novos aumentos da dívida e da taxa de juros (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Segundo ainda Giambiagi e Além (2011), quando o governo se comporta como um “devedor de tipo Ponzi”, em determinado momento terá que ajustar suas contas por meio de aumento de imposto ou redução de gastos, de forma a conter o crescimento da dívida; ou o processo conduzirá a uma moratória da dívida pública.

Neste contexto, tem-se que a sustentabilidade da dívida de um governo, pressupõe na impossibilidade de se valer de um esquema Ponzi, como forma de custear as contas públicas.

Na tentativa de compreender as restrições impostas aos países que alcançaram nos últimos anos, níveis elevados de endividamento público, uma série de estudos tem sido realizada acerca da evolução dessa variável, entre estes estudos podemos citar a metodologia desenvolvida por Uctum e Wickens (2000), que testa a estacionariedade do valor da dívida pública descontada. Segundo os autores, uma condição necessária e suficiente para haver sustentabilidade é que a razão dívida/PIB descontada seja estacionária com média zero, ou seja, a dívida descontada seja um processo estacionário convergindo para zero.

Como ponto de partida, Uctum e Wickens (2000), investigam a restrição orçamentária intertemporal do governo, que pode ser expressa em termos nominais, como:

$$G_t - T_t + i_t B_{t-1} + \Delta M_t = -S_t \quad (1)$$

onde G são os gastos públicos não financeiros, T impostos, B é dívida do governo ao final do período t, i é a taxa de juros que remunera a dívida do governo, M é a base monetária e S é o superávit fiscal total.

Um endividamento é dito sustentável quando permite uma projeção consistente acerca do seu comportamento futuro, em outros termos, o seu valor descontado da razão dívida/PIB esperado tenha média zero. Essa condição é conhecida como condição de transversalidade e implica que o governo não pode utilizar o esquema de Ponzi para financiar seus gastos, ou seja, efetuar novas rodadas de endividamento para fazer frente ao serviço do endividamento anterior, com o governo simplesmente rolando sua dívida indefinidamente.

O termo sustentabilidade fiscal tem sido muito utilizado por órgãos governamentais, instituições privadas, pesquisadores acadêmicos e até mesmo pela sociedade civil atualmente.

Quando o termo é aplicado tendo em vista o endividamento público, o seu conceito remete ao seguinte questionamento: estaria ou não o governo encaminhando-se para um grau de excesso na acumulação de dívidas que resultaria num processo de não cumprimento dos seus compromissos com os credores.

Visando esclarecer este questionamento, Croce e Ramón (2003), propuseram uma metodologia baseada em um algoritmo recursivo resultante da lei de movimento da razão dívida/PIB, sujeita à função de reação do governo a qual utiliza-se de uma meta explícita de endividamento, como forma de acompanhar a sustentabilidade fiscal. Esta metodologia é chamada de Indicador de Sustentabilidade Fiscal (IFS). Na metodologia do IFS empregada pelos autores, se o resultado encontrado para o indicador for menor que 1, significa dizer que existe uma posição fiscal sustentável, porém se os valores encontrados forem continuamente maiores ou iguais a 1, implica que existe insustentabilidade fiscal.

No Brasil inúmeros trabalhos foram elaborados na área de finanças públicas, para explicar as causas que levam a sustentabilidade ou a insustentabilidade da dívida pública de um Governo.

Dentre esses trabalhos, pode-se citar o de Rigolon e Giambiagi (1999) que examinou a renegociação das dívidas estaduais no Brasil do período 1997 a 1981. Os autores fazem uma descrição dos principais antecedentes e elementos da renegociação e apresentam uma avaliação do custo implícito para a União, com ajuda de um modelo simples de consistência macroeconômica discutem os impactos fiscais esperados. As variáveis de nível foram medidas

a preços constantes de 1998. Apontam que quatro requisitos precisam ser satisfeitos para que a renegociação das dívidas estaduais resulte em um novo regime fiscal, quais sejam: o governo federal deve manter uma postura austera e rígida no acompanhamento das dívidas renegociadas; o programa de ajuste fiscal dos estados deve ser efetivamente implementado pelos respectivos governos; os procedimentos existentes para o controle das dívidas estaduais devem ser objeto de aperfeiçoamento contínuo, e a oferta de crédito para esses governos seja percebida como uma função do mercado financeiro privado, ou seja, passe a depender do risco de tomadores e não mais de critérios políticos. Nogueira *et al.* (2003) analisam a evolução da dívida pública do Estado do Ceará no período de 1991 a 2002, com ênfase na situação fiscal nos anos 2001 e 2002. Através de exercícios de simulações com cenários macroeconômicos pré-definidos mostra-se a trajetória da relação dívida/PIB. Em seu estudo chega a conclusão que do ponto de vista de estoque, a dívida pública estadual é sustentável. Giambiagi e Mora (2005) apresentam simulações da evolução da trajetória da dívida subnacional, no sentido de contestar os pleitos dos governadores e prefeitos que visam modificar as regras institucionais sobre os limites de endividamento propostos pela LRF. Simonassi *et al.* (2013) utilizaram um modelo econométrico com estrutura de dados em painel, compreendendo o período de 2000 a 2008, para explicar a solvência das administrações de 132 municípios do Ceará, utilizando duas metodologias tradicionais em sustentabilidade da dívida pública. A combinação dos resultados obtidos sugere que o tamanho econômico dos municípios não está atrelado a condição de sustentabilidade, haja vista que os municípios em melhor condição de solvência são os de médio e pequeno porte. Macedo e Corbari (2009) analisaram se a LRF como mecanismo de restrição fiscal, teve influência no padrão de endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes no período de 1998 a 2006. Utilizaram dois modelos econométricos, empregando-se o Método dos Mínimos Quadrados e confirmam a hipótese de que o endividamento dos municípios analisados foi influenciado pela LRF. Suzart (2013) analisou quais as cláusulas restritivas impostas pela LRF baseadas em números contábeis que poderiam ser associadas diretamente ao nível de endividamento das 27 Unidades da Federação. Os dados foram coletados compreendendo o período de 2000 a 2009. Conclui que algumas das condições estabelecidas pela LRF funcionam como cláusulas restritivas, sinaliza a limitação da pesquisa em analisar apenas as variáveis contábeis, visto que o comportamento do endividamento pode ser influenciado por outros fatores relacionados com aspectos econômicos, culturais, políticos ou institucionais.

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de administração pública é muito amplo, pois abrange diferentes campos da atividade administrativa, levando em consideração que esse campo atinge tanto Municípios, Estados e União, bem como os seus entes diretos e indiretos, visto que lidam direta e indiretamente com o erário público. Sintetizando, administrar é gerenciar interesses próprios ou de terceiros, conforme previsto em lei, amoral e os costumes. Salienta-se que quando o indivíduo gere seus bens e interesses, estamos lidando com o conceito de administração particular, contudo, quando cuida dos interesses e de bens da coletividade, é chamada administração pública. Ou seja, tendo todas essas informações somadas, pode-se afirmar que essa forma de administração é quando um grupo de servidores, independente se são do âmbito federal, estadual ou municipal, gerencia, bens e interesses qualificados da comunidade, conforme previsto no Direito, levando em consideração a prática da Moral, evidenciando que atenda ao interesse comum (MEIRELLES, 2008).

Di Pietro (2005) enfatiza sobre o terminologia “administração pública”, destacando a existência de duas interpretações distintas indissociáveis:

- 1.O sentido subjetivo ou formal; e,
- 2.O sentido objetivo ou material.

A primeira interpretação condiz com a própria estrutura da administração pública, os entes que fazem parte dessa estrutura, ou seja, órgãos e agentes políticos com suas respectivas competências; já noutra situação, relaciona-se com a natureza da atividade exercida pelos respectivos entes, evidenciando a sua função prática para que a sociedade funcione, conforme especificado pelo poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como se evidencia, até o presente momento, uma das características elementares da Administração Pública é controlar as contas administrativas, entre o déficit orçamentário e a dívida pública, bem como obter informações econômica, financeira e patrimonial que permitam, aos participantes da administração, determinarem as ações condizentes para que o erário seja devidamente destinado, ou seja, atenda aos serviços básicos, dando dignidade aos cidadãos de determinada região (COSTA, 2010).

Para entendimento do funcionamento da administração pública, ela está fundamentada em doze regras que devem ser seguidas, obrigatoriamente, para evitar discordância com esses princípios, podendo ser contestado e comprometer os serviços habituais da administração, bem

como causar sanções administrativas, civis e penais: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público (COSTA, 2011).

2.1.1. Controle na administração pública

O controle da administração pública é fundamentado em duas categorias: o controle efetivado pela máquina estatal, a qual fiscaliza a mando do Poder Público e o Controle Social realizado pelo cidadão, a qual deve exigir dos seus representantes as medidas cabíveis para melhorar os serviços básicos e, quando sustentáveis, solicitar inovações, gerando assim uma sociedade com condições mais favoráveis para o convívio e o desenvolvimento das inter-relações com o bem em comum.

Importante destacar que o controle estatal, é estabelecido como Administrativo, Legislativo e Judiciário e quanto à localização do controlador é chamado de Interno, Externo e Social (RAMOS; CONCEIÇÃO, 2006).

O controle exercido pela administração pública é realizado por cinco funções universais que deveriam ser, essencialmente, exemplares para o funcionamento dos municípios, como: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar e, que infelizmente, não são perfectíveis, pois estão fadadas a algumas falhas, seja de sistema, pessoal ou forma de comunicação, que interferem no processamento de informações que alimentam continuamente os responsáveis pelas tomadas de decisão (BARROSO; BARROS, 2009).

Então, subentende-se que, já que existe um controle na administração pública, naturalmente também está presente o controle das despesas, tendo ligação direta com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois o controle orçamentário, com o direcionamento do erário e a redução de gastos é o que prioriza essa lei, principalmente para que os agentes públicos diminuam os gastos pessoais e os valores sejam devidamente direcionados ao bem da coletividade (ZOLIN et al., 2014).

2.1.2. Orçamento

Silva (2004) explana que o orçamento é considerado um instrumento da administração pública, com o intuito de prever e autorizar despesas que são feitas pelo Estado durante o

exercício de suas atividades habituais, de ampliação, melhorias, manutenção e emergenciais. Com o uso do planejamento do orçamento, os esforços do dinheiro arrecadado pode ser utilizado de forma consciente, designando à aplicabilidade em serviços públicos, melhorando significativamente a prestação desses afazeres que são estabelecidos na Constituição Federal como obrigatoriedade da administração pública, sendo incluso a educação, saúde, segurança, saneamento, lazer, cultura entre outros que podem melhorar a qualidade devida dos cidadãos (apud ZOLIN et al., 2014).

Costa (2010, p.10) menciona sobre o que consiste no orçamento para a administração pública:

No campo do orçamento, seja ele público ou privado, o planejamento consiste exatamente no processo de explicar a realidade desejada e de transformar a realidade existente nas entidades. O planejamento aqui é justamente, a inteligência que dá eficácia a este processo, pois neste campo o sistema de planejamento envolve três peças fundamentais: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O orçamento público tem papel fundamental para o funcionamento da administração pública, pois através dele que são feitas as projeções dos gastos e receitas, provendo o funcionamento das atividades da administração com o intuito de oferecer o melhor à população com o custo mais adequado, através da contratação de bens e serviços por meio de licitações. A obrigatoriedade do orçamento está condicionada às políticas para o exercício das atividades da administração pública, evidenciado aos agentes públicos obedecerem ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, ao entender sobre o PPA e a LDO, o orçamento tem compreensão acessível ao utilizar da Lei Orçamentária Anual (LOA), pois por meio dela que se determina o orçamento das administrações (SILVA, 2012).

2.1.3. Planejamento da administração pública

Silva (2015, p.19) menciona que conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 165, estabelece os princípios que regem o processo de planejamento como forma de instrumentar e fixar a hierarquia dos processos conforme planos e leis que devem ser seguidas:

1º Plano Plurianual (PPA): A lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

2º Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): compreende as metas e prioridades, da administração pública federal incluindo as despesas de capital para ao exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração de lei de orçamentária anual [...].

3º A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo poder público (CF/88).

Martins (2010) menciona o que está especificado em lei, que o Plano Plurianual (PPA) é elaborado para a duração de quatro anos, permitindo ao governo ações para que sejam atingidos os objetivos e metas que são fixadas com essa forma de planejamento.

Deve-se saber da importância do funcionamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, considerada um instrumento de planejamento com metas e prioridades a serem realizadas pela administração pública para o exercício financeiro, pensando no futuro da próxima administração, diminuindo os riscos de déficit com a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Por isso, Pires (2002, p.21) explica que essa lei:

[...] apresenta alteração na legislação tributária que indica as mudanças que ocorreram na política tributária, as modificações da política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento, ou seja, mudanças na estrutura da política de pessoal. A LDO precisa estar em conformidade com a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal sendo que ela integra aos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais que foram estabelecidos nos § 1º e 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este anexo das metas fiscais apresenta os valores correntes e constantes, das receitas e despesas, do resultado nominal e primário, e do valor integral da dívida pública. Embora o anexo de riscos

fiscais disponha sobre a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam vir a atingir as contas públicas, e neste contém orientações que auxiliam a tomada de decisões para o gestor público.

A Lei Orçamentária Anual tem, em sua composição, três tipos distintos de orçamentos da União que se complementam para auxiliar a Lei de Responsabilidade Fiscal (COSTA, 2010, p.22):

1. **Orçamento Fiscal:** compreende os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União. Abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea "c" do inciso I do art. 159 da CF, e refinanciamento da dívida externa;
2. **Orçamento de Seguridade Social:** compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, seja da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do programa de trabalho dos Órgãos e Entidades acima relacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da CF; e
3. **Orçamento de Investimento das Empresas Estatais:** previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Assim, percebe-se que o orçamento público permite que a administração transforme o erário arrecadado para que as entidades que o usam direcionem para as finalidades a que se destinam, melhorando, diversificando e indo além das suas funções, melhorando em qualidade na prestação de serviços, justificando que o uso do planejamento, através do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual auxiliem na eficácia do processo das administrações públicas.

2.1.4. Receitas e Despesas

A Receita Pública assume, na Administração Pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares com a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais, o estabelecimento de limites legais impostos pela LRF permitindo estudos e análises de carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade.

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

Para melhor esclarecimento, Receita é o recebimento advento de tributos, efetuado pela instituição pertencente ao Estado, com destino a gastos em ações e administração pública.

São duas as modalidades de recebimento:

- **Receitas efetivas** – quando se realizam entradas de numerário sem as correspondentes saídas de outros elementos do ativo ou entradas no passivo;
- **Receitas por mutação patrimonial** – cujos recebimentos decorrem da exclusão de valores do ativo ou da inclusão de valores do passivo.

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

Os gastos do governo podem também ser financiados por operações de crédito – que nada mais são do que o endividamento do Tesouro Nacional junto ao mercado financeiro interno e externo. Este mecanismo implica o aumento da dívida pública.

Quanto às receitas, estas são estimadas pelo governo. Por isso mesmo, elas podem ser maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Se a economia crescer, a arrecadação com os impostos também aumentam. O movimento inverso também pode ocorrer.

Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A partir da aprovação do Orçamento, passa-se a gastar de acordo com o autorizado. Se a receita for superior à previsão inicial, encaminha-se um projeto de lei pedindo autorização

para incorporar e executar o excesso de arrecadação, definido assim as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos.

2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.3.1 Breve Histórico

Anteriormente, é de comum acordo com historiadores, economistas e administradores, que os gastos, investimentos e despesas da administração pública não seguia preceitos legais, sendo instituído a partir de 1950 ferramentas legais para inibir a prática de delitos por parte de políticos, sendo levado, posteriormente, à todos os agentes públicos obrigações, responsabilidades e sanções no âmbito administrativo, civil e penal quando afetar essas searas do direito.

Tendo em vista a afirmativa anterior, para a criação da LRF ocorreu um evento histórico que serviu como marco inicial para a criação de ferramentas legais para que o dinheiro arrecadado, pelo Estado, fosse devidamente aplicado conforme citam Toledo JR e Rossi (2005, p. 7-8):

Até 1929 a gestão econômica exigia orçamentos equilibrados, despesas nunca maiores que as receitas, tendo o Poder Público funções limitadas, o que predominava era o pensamento clássico da economia política. Com a crise da bolsa de 1929, que levou a depressão mundial, com falências em série e desemprego generalizado, foi colocado em prática o modelo keynesiano, pensado para combater a crise, que se baseava no déficit governamental. Os gastos deficitários estimularam a atividade econômica, atenuando as frequentes crises do regime de mercado e garantiram investimentos em infraestrutura, modelo que perdurou até década de 1980.

Nos anos 80 e 90 o Brasil vivia em uma instabilidade muito grande, altas inflações e altas taxas de juros. Diversos planos econômicos fracassaram (buscavam conter a inflação), com a chegada do plano real o Brasil conseguiu controlar a inflação e o índice de juros. Nos períodos de altas taxas de juro o Brasil foi se endividando junto a outras nações. No endividamento, fato histórico – saída do regime militar e a CF/88(assegurar muitos direitos aos brasileiros). As pessoas começaram a ter mais noção do que podiam exigir do Estado. A exigência dos direitos fez com que o país gastasse mais dinheiros. Aliado a isso, não havia nenhum mecanismo/norma efetiva para a gestão das finanças públicas do Estado. Não tendo esse controle a União, Estados, municípios passaram a gastar muito mais do que possuíam.

Apenas em 2000, com a Lei Complementar 101/00, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é que o Brasil adotou mecanismos legais para fazer a adequada gestão dos gastos públicos (GERIK, 2008).

Por isso, é plausível saber sobre a existência de uma fiscalização do erário público entre a primeira e segunda guerra mundial, pois é bem anterior do surgimento da LRF, datando exatamente após a quebra da bolsa de 1929, trazendo rudimentarmente, a cada criação legal, mudanças significativas conforme a necessidade da época e a evolução dos negócios, como se pode evidenciar com a atual globalização que marca uma acelerada mudanças de conceitos e culturas em todo mundo, afetando até o aspecto administrativo, contábil e legal no ambiente estatal. A sequência de surgimento de leis para designar a responsabilidade aos agentes públicos, no Brasil, vem desde a Lei 1.079/50, conhecida como Lei dos Crimes de Responsabilidade, posteriormente foi estabelecido no Decreto-Lei 201/67 sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, apesar de ser instituído o Decreto-Lei 2.848/40 referente ao Código Penal e a Lei 8.429/92 conhecida de Lei da Improbidade Administrativa, já previam regras sobre atos de gestão que vão contrário aos princípios administrativos e morais atribuídos aos indivíduos que atuam em prol da sociedade, representando a ação do Estado (FONSECA et al., 2015).

2.3.2 Conceito

A Lei de Responsabilidade foi criada para regulamentar os artigos 163, 165,167 e 169 da Constituição Federal, pois apesar da existência legal na Carta Magna, não tinha regras específicas a serem seguidas. Esta Lei foi criada para designar responsabilidade no uso do cofre público pelos Entes Políticos (União, Estados-membros, Distrito Federal, e Municípios); abrangendo “os três Poderes que exercem as funções Executiva, Legislativa e Judiciária; a todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta (Autarquia, Fundações, Fundos); a todas as Estatais controladas e dependentes”; também afeta o Ministério Público e os Tribunais de Contas (MARTINS, 2010, p.05).

Essa lei tem como objetivo principal conduzir a administração pública de tal forma que reduza gastos e maximizar a utilização das receitas, melhorando, sistematicamente “o planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações do governo em relação à população”, levando aos gestores públicos à obrigatoriedade de serem mais responsáveis durante o exercício de suas funções,

principalmente por estarem condicionados à sanções (ROSA, 200, p.06).

Para Figueiredo & Nóbrega (2001), enfatiza que essa lei estabelece maior responsabilidade fiscal, traduzindo como cuidado e zelo durante a arrecadação das receitas e na necessidade e obrigatoriedade de sanar as despesas públicas, obrigando-se o gestor a agir com transparência e de forma planejada, apesar de indivíduos mal intencionados poderem burlar individualmente ou em conluio essa lei, mas podendo ser observada pela controladoria eventos que sejam incoerentes com os gastos habituais (COELHO; FARIA,2009).

Outro ponto importante, observado por Silva (2012, p.17), além da transparência é quanto aos relatórios obrigatórios que são aplicados aos entes do governo:

Essa Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre suas normas impostas, também exigiu a transparência dos governos em todas as suas etapas, no planejamento, no orçamento e na execução dos gastos. E desta forma a Lei de Responsabilidade Fiscal criou os relatórios básicos sendo eles emitidos bimestral, quadrimestral e anual.

Obviamente, além do teor de responsabilidade atribuído à gestão fiscal de determinada administração pública, essa lei tem papel preponderante para evitar déficits nas contas públicas, evitar o descontrole do endividamento público, ou seja, que a gestão não utilize, desproporcionalmente o erário arrecadado frente às despesas que terá que quitar em determinado período (mão de obra, materiais de expediente, manutenções, combustível entre outros dispêndios para manter o correto funcionamento dos serviços administrativos, impondo “a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas” (GERIGK, 2008, p.42).

O objetivo mais evidenciado com o estabelecimento da LRF é melhorar as contas públicas das administrações de Municípios, Estados e União. O destaque para essa lei complementar é que permite afixação dos limites para despesas com pessoal, auxiliando para minimizar e direcionar a dívida pública através de metas em benefício da coletividade. Além disso, segundo essa lei, explicitado nos artigos 16 e17, o representante do executivo não pode estabelecer nova despesa continuada, por mais de dois danos, sem contudo indicar a fonte de receita que irá fomentar os novos gastos ou, pelo menos, reduzir outras despesas para que essa nova despesa esteja contemplada no orçamento novo, ou seja, há maior controle das receitas e gastos feitos pelos representantes máximos do executivo (SOUZA, 2004).

Fonseca et al. (2015) frisam que a LRF está apoiada em quatro condições que se completam por estarem associadas aos princípios administrativos: o planejamento, a

transparência, o controle e a responsabilização, que, juntos, são norteadores para a implantação e funcionamento do modelo de informações gerenciais, pois é através do planejamento e do controle que os administradores terão informações úteis para a tomada de decisões, condizente com a melhoria dos princípios de transparência e responsabilização, estes que são elementares para seguir o que estabelece a LRF.

2.3.3 Objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal

Partindo do princípio que toda instituição que se preza; seja ela governamental ou não; tem como objetivo o lucro. O Brasil hoje é um país que busca incessantemente esta matemática simples, mas difícil de realizar, principalmente se tomarmos por parâmetro os pequenos e pobres municípios que sobrevivem à base dos repasses da união.

O objetivo da LRF, conforme Castro (2000) é corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal, dos municípios e da União, bem como limitar os gastos às receitas, adotando para isso técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e transparência das ações de governo em relação à população, incentivando o controle social.

A necessidade de se buscar uma compatibilidade nas contas das instituições públicas é uma realidade brasileira, e a sociedade como um todo, tem grande influência e responsabilidade sobre esta questão. Os desmandos; a corrupção desenfreada que assolava e que ainda persiste no nosso país, trouxe suas consequências, e, junto com ela a resposta positiva à sociedade brasileira, que buscou de forma organizada uma solução para esta celeuma.

Entretanto, o principal objetivo da LRF, segundo o caput do art. 1º, consiste em estabelecer "normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal".

Pari passu, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como "responsabilidade na gestão fiscal", estabelecendo as seguintes questões:

- **Ação Planejada e Transparente** – consiste em ações voltadas para a satisfação de um programa definido por ações ou projetos que tenham sempre começo, meio e fim.
- **Prevenção de Riscos e Correção de Desvios que Afetem o Equilíbrio das Contas Públicas** – um dos aspectos mais relevantes da LRF é justamente o acompanhamento das ações,

projetos ou atividades dos administradores públicos pelos controles internos e externos, a cargo de funcionários dos próprios órgãos e Tribunais de Contas, respectivamente.

- **Garantia de Equilíbrio nas Contas Públicas** – cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;
- **Transparência** – Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração Pública.

Ressalta-se que os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal, somente reforça cada vez mais o papel da atividade de planejamento e de execução.

Tal Lei visa, portanto, assegurar a coordenação das políticas fiscais de todos os entes da federação e estabelecer o equilíbrio fiscal como obrigação da administração pública (SODRÉ, 2002).

2.3.4 A LRF e os mecanismos de Gestão Pública

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como principal objetivo mudar o cenário nacional, impondo, para isso, um maior rigor ao processo de planejamento e execução orçamentária da administração pública, disciplinando a gestão dos recursos públicos e exigindo maior responsabilidade dos gestores. Diferentemente das demais leis brasileiras, que dispõem sobre a administração pública, a LRF se destaca por ser a única que limita os gastos dos gestores, estabelecendo uma série de sanções, inclusive de ordem criminal aqueles que descumprirem os limites estabelecidos.

Macedo e Corbori (2009) destacam que a LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo governo federal, através do programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, da transparência, do controle e responsabilidade. Segundo Castro (2000), o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal,

municípios e a União, limitar os gastos, adotando, para isso, técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo visando à transparência das ações de governo em relação à população, estando os gestores sujeitos a severas penalidades, caso descumpram os dispositivos da lei.

Esse conceito está subtendido no §1º do artigo 1º da LRF que, ao disciplinar como deve ser a responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos, traz como principais preceitos: a ação planejada e transparente, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites (BRASIL, 2000). Observa-se que, a principal finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal é a busca do equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão transparente administrada com eficiência e eficácia.

Conforme Macedo e Corbori (2009), a LRF estabelece um conjunto de mecanismos gerenciais com vistas a evitar que a ação estatal conduza a políticas orçamentárias e tributárias de modo a colocar em risco o controle fiscal e o atendimento às políticas públicas. Considerando essa questão, serão abordados, na sequência, os instrumentos gerenciais expostos pela LRF, com destaque na contribuição que trazem à gestão fiscal responsável.

2.3.4.1 Planejamento

Conforme Corbori (2008) “o planejamento requer uma visão estratégica, a qual dará coerência e consistência à atuação de todos os programas para alcançar os objetivos da organização pública, que é o atendimento ao bem-estar social”. Neste contexto, através do planejamento, os gestores devem demonstrar onde pretendem alocar as receitas, como pretendem realizar esses gastos, como irão pagar, e quais serão as prioridades e metas para cada exercício, evitando, assim, dispêndios desnecessários e sem prévia autorização.

O planejamento tem como objetivo aperfeiçoar os recursos disponíveis para a administração pública, visando ao controle dos déficits orçamentários, equilíbrio entre as receitas e despesas e controle da dívida pública. Hansen e Mowen (2001 apud CORBORI, 2008) expõem que o orçamento é um método de traduzir as metas e as estratégias de uma organização em termos operacionais. Corbori (2008), corroborando com este entendimento, destaca que o processo orçamentário é o elemento principal de planejamento e controle, pois permite a definição prévia dos objetivos a serem atingidos pela organização pública com determinados recursos despendidos. Essa característica possibilita que a ação governamental cumpra as

prioridades sociais sem que incorra em gastos desordenados e sem critérios, assegurando o emprego mais eficiente dos recursos.

Segundo Pereira (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu trazendo um novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo uma modernização na técnica para o planejamento. Nesse sentido, ao disciplinar sobre os instrumentos de planejamento, referida Lei não o faz como norma criadora da matéria, mas como meio de aperfeiçoar o texto Constitucional, uma vez que embora previstos, poucos o obedeciam, o que proporcionava o aumento do endividamento.

Na administração pública, os instrumentos de planejamento estão consubstanciados em três peças principais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais compõem o processo de gestão, estando previstas no art. 165 da Constituição Federal. O Plano Plurianual tem como principal objetivo demonstrar os programas e as ações que serão desenvolvidas na gestão dos governos, devendo ser elaborado no primeiro ano do mandato para a execução nos quatro anos seguintes, contendo um anexo com as metas plurianuais da política fiscal, considerando as despesas, as receitas, o resultado primário e o estoque da dívida pública.

O Plano Plurianual define as diretrizes, metas e objetivos a serem seguidos pela administração pública no desenvolvimento de todas as suas ações. Esse instrumento tem como principal objetivo disciplinar as ações do governo, para que este alcance em sua gestão o desenvolvimento econômico e o bem estar social. Vale ressaltar que o Plano Plurianual é responsável por orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual. O referido instrumento foi o único que não foi abordado pela LRF, pois o art. 3º da referida Lei foi vetado pelo Presidente da República.

A Lei de Diretrizes Orçamentária é elaborada no primeiro semestre de cada ano. Suas funções básicas estão disciplinadas na Constituição Federal e consiste em estabelecer metas e prioridades da administração pública que integrarão a proposta de lei orçamentária do exercício seguinte, estabelecendo as ações dos gestores como, por exemplo, aquelas dos setores de transporte, saúde, educação, cidadania, cultura, saneamento, habitação, entre outros, esses dispositivos servirão de orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal foram estabelecidas novas e importantes funções a Lei de Diretrizes Orçamentária, dentre estas podem ser destacadas: a necessidade de ser estabelecido um controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados

pelo orçamento; dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; e estabelecer critérios e formas de limitação de empenho na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado. Logo, a Lei de Diretrizes Orçamentária será o dispositivo que estabelecerá as prioridades da gestão no decorrer do exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou dois anexos à estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. No Anexo de Metas Fiscais o Gestor deverá estabelecer as metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referi e para os dois seguintes, e deve demonstrar a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior. No anexo de Riscos Fiscais deve ser registrada a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que forem capazes de afetar as contas públicas, devendo os gestores nesse caso, informar as providências que serão tomadas.

A Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada no segundo semestre de cada ano, seguindo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo compatível com esta e com o Plano Plurianual. Os gestores, ao elaborarem a Lei Orçamentária Anual, irão estabelecer a fixação de despesas e a previsão de receitas para o exercício subsequente. Referida Lei conterá: o orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal e orçamento de investimento das estatais, esses dois últimos funcionando com a intenção de reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme §7º, do artigo 165 da Constituição Federal.

Após a elaboração desses instrumentos pelo Poder Executivo, este deve enviá-los, considerando os prazos previstos na Constituição, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Percebe-se que com o planejamento dar-se-á início a gestão fiscal e a partir deste é que se programará a execução orçamentária e o cumprimento dos objetivos.

Referido entendimento é corroborado por Giuberti (2005), Mendes (2009) e Umbelino (2011). Eles mencionam que a LRF consolidou a utilização e a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, fortalecendo a relação entre planejamento e execução orçamentária, adotando medidas como a obrigatoriedade de se incluir o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentária. A principal característica da LRF é a inclusão de diretrizes claras e objetivas para o planejamento das ações governamentais que agora devem levar em conta os aspectos econômicos e macroeconômicos, os objetivos e as metas de resultado estipuladas pelo Governo.

Conforme Corbori (2008) o planejamento deve ser um processo dinâmico, associado ao controle permanente, considerando que não há planejamento eficaz sem controle, assim como não há controle eficaz sem um bom planejamento. Deve haver, assim, uma interação entre os processos de planejamento e controle para que se possa analisar o cumprimento dos objetivos planejados. Esse processo deve abranger as etapas do ciclo planejamento-execução-controle e serve para a avaliação do desempenho da Administração Pública.

2.3.4.2 *Controle*

A Constituição Federal define em seus artigos 70 a 75 as normas gerais para a realização do controle pelos Poderes. Este será realizado através de fiscalizações dos órgãos responsáveis, ou seja, pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e da própria população, através da verificação do cumprimento das metas previstas, por meio da análise dos relatórios e dos anexos incorporados ao planejamento.

Conforme Corbori (2008) o controle vai além dos aspectos financeiros, estando relacionado com o cumprimento das prioridades e metas físicas, ou seja, com as quantidades produzidas em relação a pessoas atendidas, e as metas financeiras, relacionadas aos recursos despendidos, os quais foram definidos na fase de planejamento, seja em termos quantitativos, ou qualitativos. A propósito, com relação às metas físicas Corbori (2008, p. 81) menciona:

No atendimento às ilimitadas necessidades sociais, o poder público se defronta com recursos escassos. A LRF visa superar parcialmente esta limitação por meio do seu uso eficiente e, para isso, implementa o Anexo de Metas e Prioridades, no PPA, contendo as ações prioritárias a serem desenvolvidas por determinados programas a fim de atender às necessidades sociais quantificadas por meio de indicadores. As ações que compõem cada programa, por sua vez, passam a ter metas físicas.

Observa-se que o controle de metas físicas consiste no monitoramento das políticas públicas, através da avaliação do desempenho da conformidade entre o produto e das especificações estabelecidas na fase de planejamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de limites e condições no que tange à renúncia de receitas, de geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, da dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Todos esses limites visam ordenar a gestão fiscal dos recursos públicos,

buscando o equilíbrio fiscal, proporcionando um maior controle, sendo fundamental para o alcance das metas financeiras.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é utilizada como base de cálculo para praticamente todos os limites estabelecidos na LRF, sendo obtida por meio do somatório de todas as receitas arrecadadas pelo ente, no mês de referência e nos onze meses anteriores, deduzida as transferências constitucionais e legais, obrigatórias e as receitas previdenciárias referentes à parte dos servidores. A seguir são apresentados alguns dos limites estabelecidos pela LRF, destacando as sanções pelo descumprimento destes. Conforme o artigo 18 da LRF entende-se como despesa total de pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000).

Borges (2010) destaca que uma das problemáticas responsáveis pelo déficit público consistia na despesa com pessoal, uma vez que muitos gestores utilizavam a máquina pública, por exemplo, como instrumento eleitoral, ampliando a folha de pagamento além das possibilidades de endividamento dos municípios. Visando controlar referido gasto a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe percentual máximo para estas despesas, sendo estabelecido para os Municípios o limite de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.

É importante frisar que a LRF não foi a primeira regra fiscal a estabelecer critérios de limitação e contenção dos gastos com pessoal. Ao longo dos anos de 1990 as conhecidas Leis Camata I e II (Lei Complementar 82 e Emenda Constitucional 19, respectivamente) tiveram um relevante papel no processo de recondução dos gastos com pessoal. Em 1995, a temporária Lei Camata I introduziu o conceito de RCL – Receita Corrente Líquida e limitou os gastos a 50% para a União e 60% para estados e municípios. No exercício de 1998, a Lei Camata II estabeleceu critérios para recondução aos limites legais e definiu como sanção ao descumprimento a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais a estados e municípios que não observassem os referidos limites. Após a implantação da LRF, as referidas leis foram revogadas, contudo os limites expostos por estas Leis se mantiveram.

A LRF, além desses limites gerais, estabelece limite prudencial de 95%, com o objetivo de evitar a extrapolação do limite geral, por meio de ação preventiva, se a despesa com pessoal ultrapassar o limite prudencial, o ente passará a sofrer restrições. Contudo, se, mesmo com o rigor da Lei, houver a extrapolação do limite geral, o percentual excedente deverá ser ajustado ao limite estabelecido nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no final do primeiro quadrimestre. Para alcançar a redução desejada, os gestores deverão adotar algumas medidas, por exemplo: extinção de cargos em comissão e de função de confiança, se não for suficiente podem adotar medidas mais severas como a exoneração de servidores não estáveis e dos estáveis, adotando-se essa ordem.

Não obtida a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, os gestores estarão sujeitos a algumas sanções institucionais: não recebimento de transferências voluntárias, não obtenção de garantias e proibição de contratar operações de crédito. A LRF veda aos gestores o aumento de despesas total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, sujeitando-lhes sanções institucionais e pessoais.

A Lei estabelece que os gestores não podem renunciar a receitas, através da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, exceto as que já estiverem previstas na lei orçamentária e que não afetam as metas de resultado ou ainda se acompanhadas de medidas de compensação para o exercício que deva entrar em vigor e os dois seguintes, por meio de aumento de receita. Logo, o gestor deve observar o impacto orçamentário - financeiro.

Até meados de 2000, os gestores gastavam o quanto e como queriam e não se preocupavam em quitar as dívidas deixando-as para os seguintes. Com isso os novos administradores se deparavam com a máquina administrativa sem recursos para quitar as dívidas e para desenvolver sua gestão. Estudos realizados por Persson & Svensson (1989) e Tabellini e Alesina (1990), citados por COSTA (2008), demonstram que os governantes não tendo a certeza de sua reeleição, expandem seus gastos dentro da sua política, aumentando o déficit, influenciando e limitando os gastos do seu sucessor.

A fim de solucionar essa situação, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites de restos a pagar. Logo, os gestores não podem contrair obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja significativa disponibilidade em caixa para efetuar o pagamento. Caso o façam estarão sujeitos a sanções pessoais, no âmbito penal, prevista no Código Penal.

Ressalta-se que, um dos pontos mais importantes da LRF consiste no controle da dívida e do endividamento, pois retratam um dos maiores problemas fiscais do país, ante o descontrole do endividamento que pressiona as despesas dos entes públicos. Conforme o artigo 29, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal a dívida pública consolidada corresponde:

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, 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).

Em atendimento ao disposto no art. 30 da LRF e art. 52, incisos VI a IX, o Senado Federal editou as Resoluções nº 40 e 43; a primeira 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, e, a segunda dispõe 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.

Os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios são submetidos pelo Senado Federal, e serão fixados em percentual da receita corrente líquida. Além disso, a apuração do montante da dívida consolidada deverá ser efetuada ao final de cada quadrimestre, excetuando-se os municípios com população inferior a 50.000 habitantes que podem publicar o demonstrativo da dívida consolidada líquida semestralmente.

Segundo o inciso II do artigo 3º, da resolução nº 40 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida, sendo fixado prazo de enquadramento de quinze anos, após a publicação da resolução para os municípios que estivessem, em 31/12/2001, com o percentual de endividamento superior ao limite fixado. Nesse caso, deverá haver uma redução na proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

Quanto aos ajustes sobre o limite excedido, o ente que ultrapassar o limite com a dívida consolidada líquida, ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzido até o término dos três subsequentes, devendo o gestor reduzir o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre. Enquanto perdurar o excesso, o ente, que nele houver incorrido, estará proibido de realizar operação de crédito interna e externa. Inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, obterá o resultado

primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, bem como ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

A Resolução nº 43 do Senado Federal, estabeleceu limites de 16% da RCL para operações de crédito no exercício fiscal; limite de 11,5% da RCL para pagamento de serviços da dívida; limite de 7% da RCL referente à Antecipação de Receitas Orçamentárias e o limite de 22% da RCL para garantias.

2.3.4.3 Transparência

Checando a etimologia transparência, seu significado condiz com algo puro, visível totalmente, irrestrito, sem obstáculo, ou seja, algo amplamente disponível, como no caso dos gastos públicos, que de acordo com esse princípio deve estar disponível, periodicamente, as despesas e receitas dos entes do governo, sem restrições, permitindo ao cidadão verificar no que foi aplicado os valores que a administração arrecada para retornar à sociedade (FONSECA et al., 2015).

Chaves (2011, p.05) relata que a transparência é um pilar importante para a administração pública, evidenciando algumas interações que são características subjetivas a esse princípio:

A transparência da gestão fiscal é um dos pilares que se apoia à lei. A garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre governo e sociedade. Essa interação se dá por meio da ampla divulgação das prestações de contas, dos relatórios de gestão e, especialmente, pelo incentivo à participação da sociedade. A própria lei estabelece alguns instrumentos de transparência, determinando que deverá ser-lhe dada ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público, dentre os quais estão: Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; Prestação de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

É importante que através da transparência, os relatórios são obrigatoriamente escritos e estruturados para serem interpretados pelo cidadão comum, sem terminologia que necessite a presença de um profissional em administração, contabilidade ou direito para sanar a que se refere os dados contidos, pois estão em linguagem simples e objetiva, mostrando os parâmetros e metas da administração pública em relação aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) (COELHO; FARIA, 2009).

A LRF vai exigir a publicidade em meio eletrônico, principalmente em anexos e relatórios (trazem números de como está sendo gasto o dinheiro público), instrumentos do orçamento. Ex. relatórios quadrimestrais que a administração é obrigada a apresentar, audiências públicas em que deve haver a participação popular. Lei da transparência exige que a execução do orçamento seja apresentada em tempo real por meio eletrônico. Estão presente aqui a Lei da Transparência e a Lei da Execução. Irá admitir que seja avaliado o cumprimento das metas fiscais, as quais são divididas a cada quadrimestre (SILVA,2012).

Frisa-se que esse princípio permite o fácil acesso, de qualquer indivíduo ou empresa para saber como a administração pública, através de seus governantes está utilizando o erário em prol da sociedade, pois é uma ferramenta que determina se a moral está presente, permitindo aos eleitores decidirem se querem novamente os envolvidos que são elegíveis para continuarem em cargos públicos (MARTINS, 2010).

Pode-se verificar as vantagens e desvantagens do uso da Lei da Responsabilidade Fiscal, especificado na Tabela 1:

Tabela 1 – Vantagens e desvantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vantagens	Desvantagens
Informações sobre as contas públicas de qualidade.	Ainda não há uma grande divulgação sobre a possibilidade da participação popular.
Maior comprometimento dos gestores.	O acesso a internet ainda não é universal, além das audiências públicas, deveria existir um outro meio de consulta às contas públicas.
Transparência nas contas públicas.	
Participação popular.	
Punição às entidades e aos maus administradores.	
Inovação	

Fontes: Martins, (2020, p. 19).

Caso o governante, conforme opina Chaves (2013, p.27), gaste além dos limites

estipulados na sua despesa pessoal, terá que:

[...] tomar providências para se enquadrar, no prazo de oito meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, ele sofrerá penalidades. Pela LRF ainda são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição. A lei impõe restrições adicionais para controle das contas públicas em anos de eleição, com destaque para o seguinte: fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO); é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa; e é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

Entende-se que a LRF veio como um limitador de gastos, tanto pessoal como no ambiente administrativo. Assim, no próximo tópico é visto a sua aplicabilidade e razões para utilizar essa lei.

2.3.4.4 *Responsabilização*

A LRF exige a identificação e responsabilização dos agentes públicos sempre que acontecer um descumprimento das regras estabelecidas. Nesses casos, a Lei determina a suspensão das transferências voluntárias e, ainda, das garantias e da permissão para contratação de operações de crédito, inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária, adicionalmente, aos responsáveis pelo descumprimento das regras, são aplicadas as sanções inseridas em seu arcabouço como em outros diplomas legais conforme preceitua seu artigo 73.

As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo 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; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. (BRASIL,2000).

Portanto, o administrador público sofrerá sanções institucionais e pessoais. As sanções institucionais recairão sobre o administrador público que descumprir as regras gerais da LRF, por meio da suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias e proibição de contratação de crédito com duração proporcional a correção da situação. As sanções pessoais serão na esfera administrativa, civil e penal, ou seja, nesse caso o administrador estará sujeito

a penas: funcionais, tais como a cassação de mandado, a inabilitação para o exercício de função pública; patrimoniais: multa sobre seu vencimento; e pessoais: através da detenção que poderá ser de seis a quatro anos.

A eficiência da gestão fiscal vem sendo tema de diversos trabalhos, e, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal ante seus normativos tenha proporcionado uma melhoria na gestão dos recursos públicos. Vê-se a necessidade do estudo de quais determinantes são responsáveis pelo endividamento dos estados brasileiros, contudo antes da análise dos resultados.

2.3.5 Aplicabilidade

Devido às exigências emergentes, a Contabilidade Pública, através do regime contábil deve ser classificado de duas maneiras distintas, mas que se completam pela funcionalidade que a contabilidade tem: numa primeira situação, refere-se ao orçamento, sendo cabível adotar o regime de caixa e, na despesa, o regime de competência; na outra via, trata-se sobre os princípios contábeis, permitindo ao contador ações além do centralização dos registros contábeis. Costa (2010, p.7) alerta que a contabilidade tem grande relevância, mostrando “onde os fatos ocorrem, ou seja, nas secretarias da saúde, educação, obras e outras que geram pedidos, empenhos, ordem de pagamento, liquidações e prestações de contas” (COSTA, 2010).

Após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se dizer que ocorreu mudanças culturais na gestão pública, pois os riscos envolvidos para os administradores que não mantiverem o equilíbrio fiscal estão sujeitos a sanções. Por isso, a lei apresenta diversos princípios, diversos parâmetros, entre os quais podemos destacar: o planejamento, a transparência, os limites de endividamento, o estabelecimento de mecanismos para concessão de renúncias fiscais e a prudência. Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal se ocupa de estabelecer padrões de boa governança, apresentando uma preocupação com dois agregados macroeconômicos que muito vêm pressionando as contas públicas no Brasil, que trata-se do endividamento público e as despesas de pessoal, sobretudo no que se refere ao aumento excessivo nas últimas décadas dos gastos com inativos e despesas de natureza previdenciária. Em relação ao endividamento, bem como a irresponsabilidade fiscal, nas últimas décadas atingiu patamares elevados, principalmente após o surgimento do Plano Real, pois as contas públicas tiveram grande descontrole até conseguirem equilibrar receitas e despesas. Essa escalada do endividamento público comprometeu a estabilidade macroeconômica e as perspectivas de crescimento, porque o governo, ao restringir o financiamento do déficit público

através do imposto inflacionário, optou pelo financiamento via dívida pública, aumentando assim, as taxas de juros no período. Essa política econômica, certamente comprometeu o crescimento econômico brasileiro, barrando um desenvolvimento sustentado. Essa situação demonstra que embora estejamos fazendo um enorme esforço de contingenciamento de despesas correntes, as despesas financeiras sufocam as contas públicas brasileiras. Diante desse diagnóstico, o estabelecimento de regras claras erigidas para conter a escalada do endividamento público, bem como para a manutenção de uma relação estável da dívida, é imperiosa, sob pena de comprometermos de vez o crescimento econômico, além do que, o endividamento excessivo caracteriza-se como pacto sinistro entre gerações (SILVA, 2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se necessária devido às diversas situações que são evidentes com as mudanças legais, os controles e exigências de outros órgãos do Estado que tem interesse que ocorra equilíbrio nas contas administrativas, como segue (BELCULFINE; SOUZA, 2007):

- Mudanças de hábito sobre as contas que, anteriormente, os valores eram divergentes e não havia tanta preocupação com déficit;
- Necessidade do uso de controle interno, pois não era comum um plano nessa área, levando a gastos desnecessários, acúmulo de produtos, perda de insumos e produtos alimentícios por estarem fora da validade de uso/consumo;
- Desvincular a administração apenas com foque para eleições futuras e indicação de parentes para os cargos – tendo papel importante, também nessa situação a súmula vinculante nº13, que restringe alguns laços sanguíneos para a indicação de cargos e funções que podem comprometeras finanças por risco de favorecimentos;
- Crença da sociedade que os órgãos de controle não irão punir a administração com contas imperfeitas; Administração crer que haverá socorro financeiro fornecido pelo Estado ou União em caso de déficits de má administração;
- Desconhecimento da obrigatoriedade de aplicar os princípios da probidade, regularidade e impessoalidade;
- Anteriormente os administradores públicos não tinham conhecimento ou ignoravam a necessidade de agir com transparência, eficácia, eficiência e economicidade, elementos essenciais para uma boa gestão pública;

- Não existência e preocupação em divulgar, através da publicidade, as demonstrações financeiras para a consulta pública;
- Falta de princípios éticos relacionados aos serviços cotidianos envolvendo o uso do erário;
- A falta de uso de auditorias independentes davam aval para o gestor ignorar princípios éticos da administração pública;
- Agentes públicos que ignoram as condutas éticas e acreditam que a corrupção será impune e que não há perda de cargo público.

2.3.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal em outros países

Assim como no Brasil, outros países também adotaram as suas normas e regras com o intuito de moralizar e evitar desvios de recursos públicos, ao mesmo tempo, compartilhando informações detalhadas, sobre a política de gastos, tributos, empréstimos, assim como seus efeitos na sociedade.

O código de boas práticas e transparência fiscal, ajuda aos governos a fornecer uma imagem clara da estrutura e finanças, bem como a aplicação destes recursos em ações governamentais.

Essas leis ou normas por assim dizer, serviram de base para que o Brasil elaborasse a LRF da melhor forma possível, dentro da nossa realidade, se não vejamos algumas destas por outros países instituições:

- A Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht;
- A Nova Zelândia, através do Fiscal *Responsibility Act*, de 1994;
- Fundo Monetário Internacional: organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e quem tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; e,
- Os Estados Unidos, cujas normas de disciplinas e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de “*accountability*”.

Não existe um manual padrão de finanças públicas ou privada para que se possa utilizar, pois cada organização ou instituição tem as suas nuances e as suas diferenças, mas, existem exemplos que deram certo, e é nestes que o Brasil se norteou, para elaborar a LRF.

Estes exemplos, embora tomados como referência para a elaboração da versão brasileira da LRF, Não foram os únicos parâmetros utilizados, já que não existe um manual de finanças públicas que possa ser utilizado indiferentemente por qualquer nação.

Embora o Brasil tenha se baseado em alguns exemplos, estes referenciais abaixo discriminados, serviram como ponto de partida para a elaboração da versão Brasileira da LRF, tais informações foram obtidas através do site do Tesouro Nacional brasileiro:

- FMI – Fiscal *Transparency*: dentro do setor público, as funções políticas e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, informando sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas – transparência dos atos.

A documentação orçamentária deve especificar objetivos da política fiscal, estrutura macroeconômica, políticas orçamentárias e riscos fiscais.

As informações orçamentárias devem facilitar a análise, as contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao Legislativo e ao público.

- Comunidade Econômica Europeia (CEE) – Tratado de Maastricht: definições de critérios para verificação da sustentação financeira de cada governo, como em uma confederação.

Os Estados membros conduzem suas políticas com relativa independência, convergindo para critérios acordados; além disso, os estados membros devem evitar déficits excessivos, os quais a Comissão monitorará orçamento e estoque da dívida para identificar desvios.

- *Budget Enforcement Act* (BEA) EUA: contempla apenas o Governo Federal – cada unidade da federação tem suas regras. O Congresso fixa metas superávit e mecanismos de controle de gastos, aplicações de regras adotadas pelo BEA.
- Sequestration – limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias.
- Pay as you go – compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas.
- *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia: o Estado é unitário e parlamentarista.

O Congresso fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar.

Os princípios de gestão fiscal responsável: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes. Os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é de alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos.

O Fiscal Act difere dos programas anteriores porque não prevê metas fiscais; admite afastamentos temporários, desde que com previsão de meios para retorno; considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas; teme pela manipulação de informação para ajustá-las às metas fixadas.

2.4 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ

A dívida pública são compromissos assumidos pelo Governo decorrentes de operações de crédito (empréstimos contraídos junto a instituições financeiras públicas ou privadas), com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos. Divide-se em: consolidada ou fundada e flutuante ou não consolidada. A dívida consolidada pode ser interna – quando os credores estão localizados no país e externa – quando os credores estão situados fora do país.

Como dito antes, a LRF trouxe mudanças significativas na forma de gerir as finanças públicas. Dentre estas mudanças, a LRF trouxe novos parâmetros também denominados de indicadores que são anualmente observados e que precisam ser respeitados pelos entes da Federação. Após o advento da LRF, a solvência do ente subnacional passou a ser analisada a partir da relação entre DCL e RCL.

2.4.1 Principais definições

A Receita Corrente Líquida figura como principal parâmetro da LRF, de acordo com o texto do parágrafo 3º do Art. 2º da mencionada Lei. A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, define a receita corrente líquida, como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as parcelas constitucionais, as contribuições a título de custeio de previdência e assistência social. Serão ainda computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência das compensações financeiras da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), e do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), ou seja, é a disponibilidade financeira do governo.

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001, estabelece que a dívida consolidada líquida é calculada a partir do total da dívida consolidada, deduzindo desse valor as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, ou seja, dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, somados todos os itens integrantes ou correspondentes ao quesito dívida sem duplicidade, constituindo obrigações financeiras do ente da federação, com prazo para amortização superior a doze meses, considerando as obrigações assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.

As Operações de Crédito são levantamentos de empréstimos feitos pelas entidades da administração pública, assumidos com instituições financeiras do país, ou situados no exterior. Os créditos recebidos podem ser de um banco público ou privado, uma instituição governamental oficial ou internacional, a exemplo do Banco Mundial.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu Art. 167, inciso III, a chamada “Regra de Ouro”, onde procura impedir de forma lógica e simples o endividamento acima das despesas de capital e que este endividamento seja “desviado” para as despesas correntes, ressalvadas, as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ao impedir que o montante das Operações de Crédito em um exercício financeiro exceda o montante das Despesas de Capital, evita-se que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes como pagamento de funcionários, despesas administrativas e, principalmente, juros. Consequentemente, para que não sejam realizadas Operações de Crédito para pagar juros, é preciso gerar resultado primário capaz de pagar o montante de juros da dívida a cada período. É precisamente por essa razão que a regra é conhecida na literatura como “regra de ouro”, pois esta é uma boa maneira de controlar o endividamento.

O serviço da dívida compreende a totalidade dos pagamentos que o governo faz para pagar os juros e amortizações de principal decorrentes de empréstimos feitos com as instituições financeiras.

As Resoluções números 40 e 43 do Senado Federal estabeleceram os limites de endividamento, conforme se observa no Quadro 1. Para um melhor acompanhamento a LRF estabelece que a apuração da dívida ocorra ao final de cada quadrimestre.

Tabela 2: Limites de endividamento dos Estados e Municípios, orientados pelo Senado Federal.

ENDIVIDAMENTO	a) no caso dos Estados e do Distrito Federal: < 2,0 b) no caso dos Municípios: < 1,2
Operações de Crédito	16% da RCL
Serviço da Dívida	11,5% da RCL
AROs	7,00% da RCL
Garantia	22% a 32% da RCL
Vedação para Operação de Crédito	180 dias do final do mandato

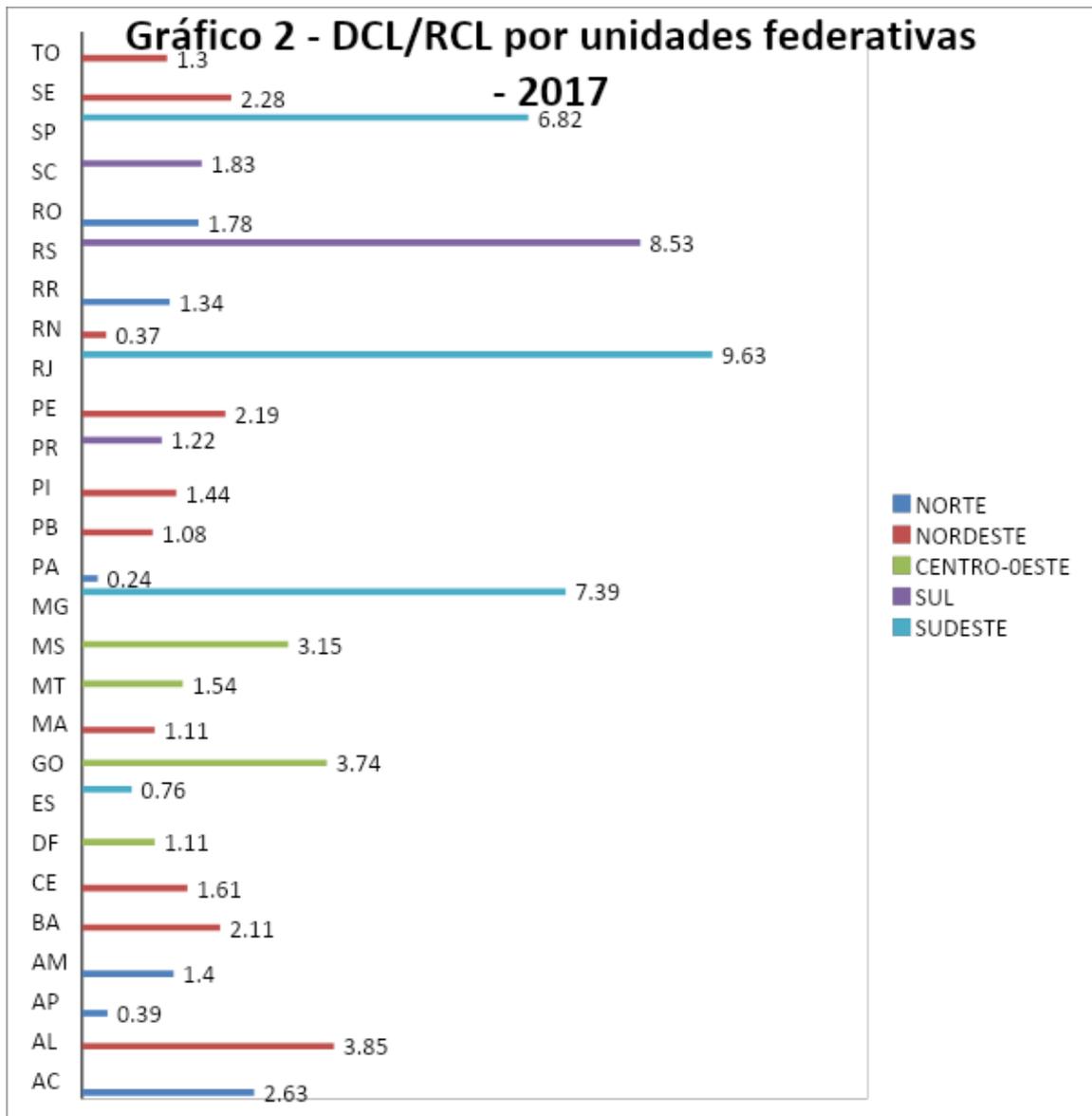
Fonte: STN

O controle da dívida não ocorre de maneira uniforme em cada ente da Federação, em virtude das especificidades regionais e econômicas, ou mesmo em razão da maneira como o gestor público trata a questão, pode determinar um maior ou menor grau de endividamento.

2.4.2 Dívida do Ceará

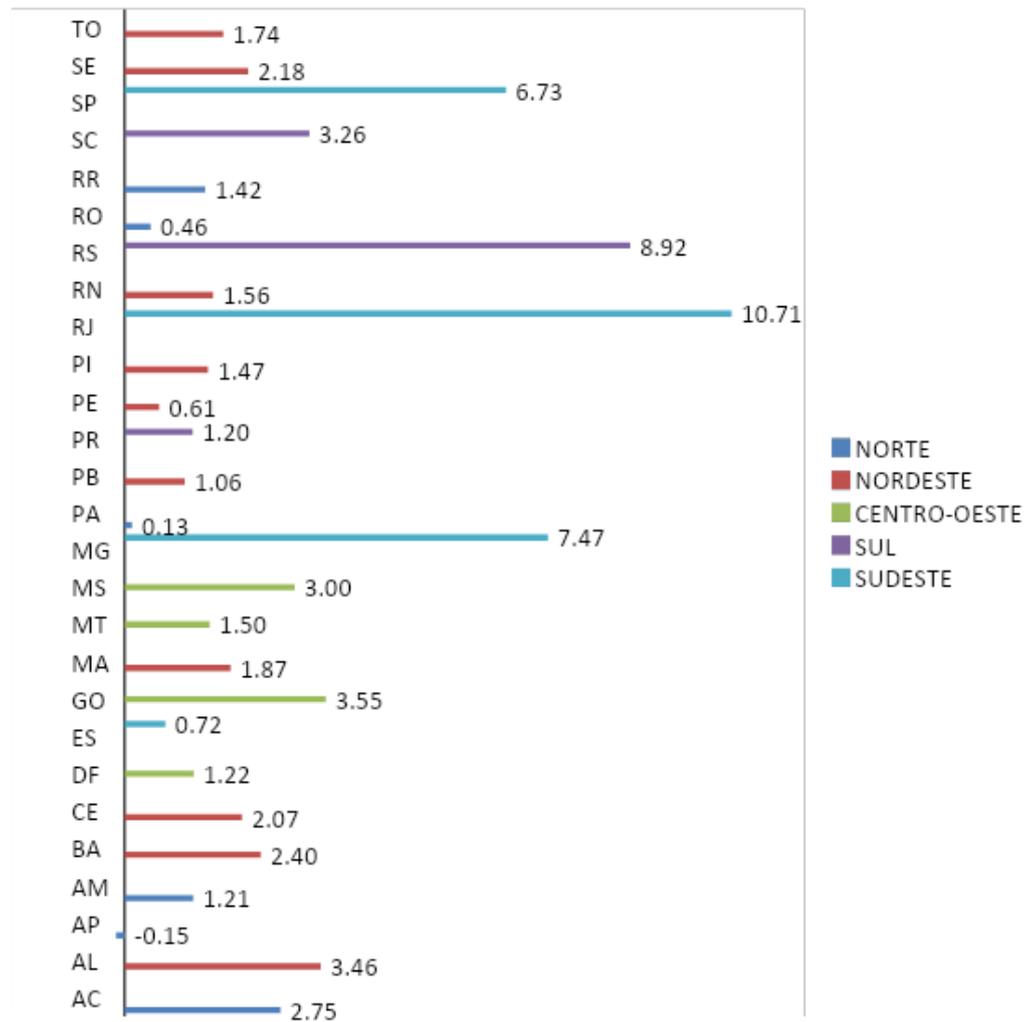
Todo o processo de endividamento ocorrido nos outros estados, também aconteceu no Ceará. Em relação ao indicador DCL/RCL, segundo Piancastelle e Boueri (2008), em 31 de dezembro de 2017, onze estados tinham relação superior a 2,00, conforme pode ser visto no gráfico 2 a seguir. A dívida do estado do Ceará, em 2017 representava 1,61 bem inferior, ao que estava estabelecido na LRF. Em 2018, no Ceará, esta razão não baixou mais, ficando em 2,07. A razão DCL/RCL do Ceará mostra uma trajetória crescente, até 2019, vindo a diminuir pouco, mas ainda em percentual bem inferior ao estabelecido pela LRF. Em 2019, atingiu 2,04. Em relação ao Estado da Bahia, o comportamento desta razão no ano de 2017 representava 2,11, próximo ao limite definido na LRF, passando a ter uma trajetória crescente a partir de 2018, com um percentual de 1,02, ao final de 2018, fechou em 2,40. Quanto ao Estado de Pernambuco, em 2017 a razão era de 2,19, observa-se que os percentuais eram próximos ao do

Ceará, mudando somente em 2018 quando alcançou um percentual de 0,61 inferior aos dois outros estados.

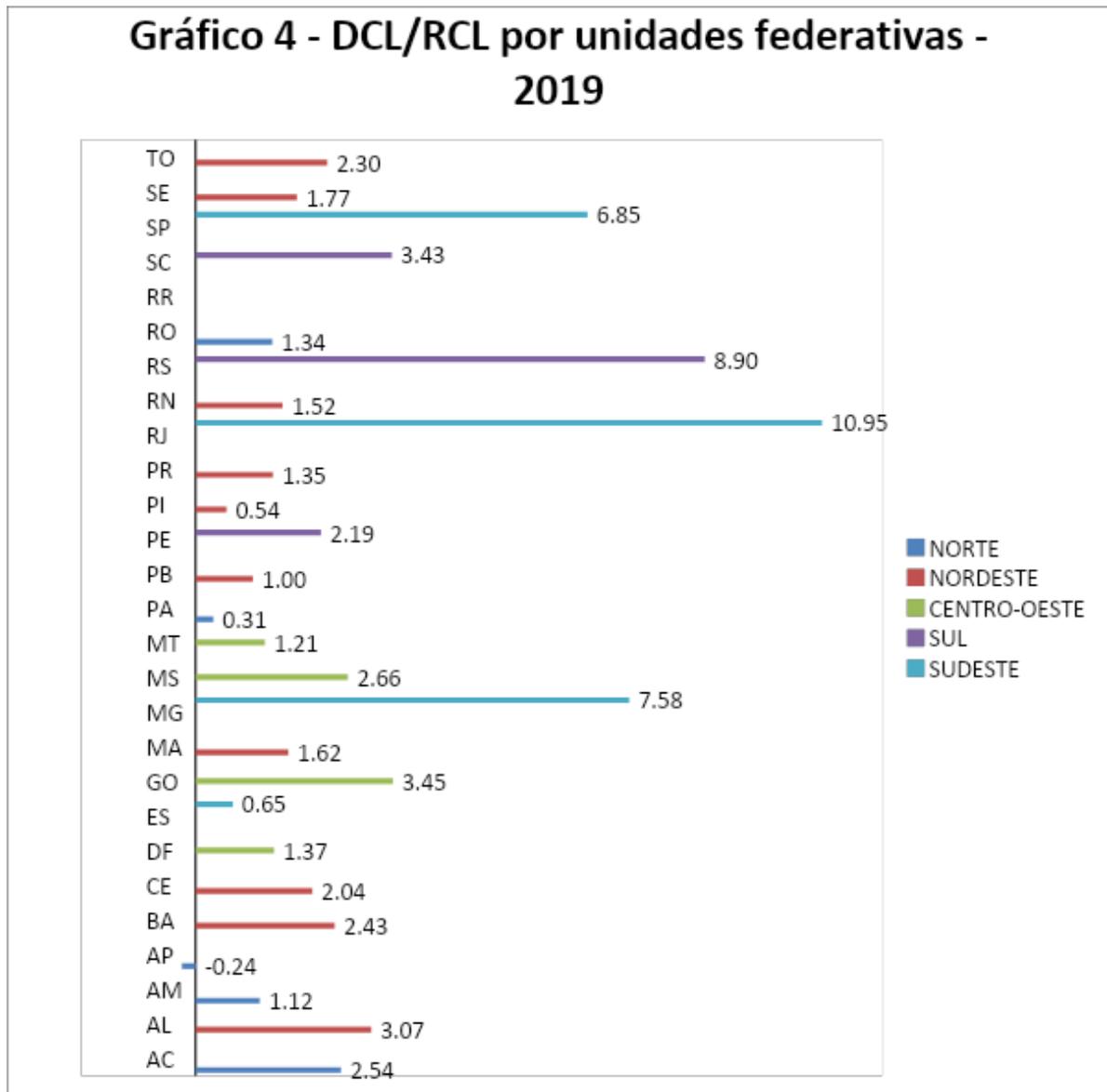


Fonte: STN

Gráfico 3- DCL/RCL por uidades federativas - 2018



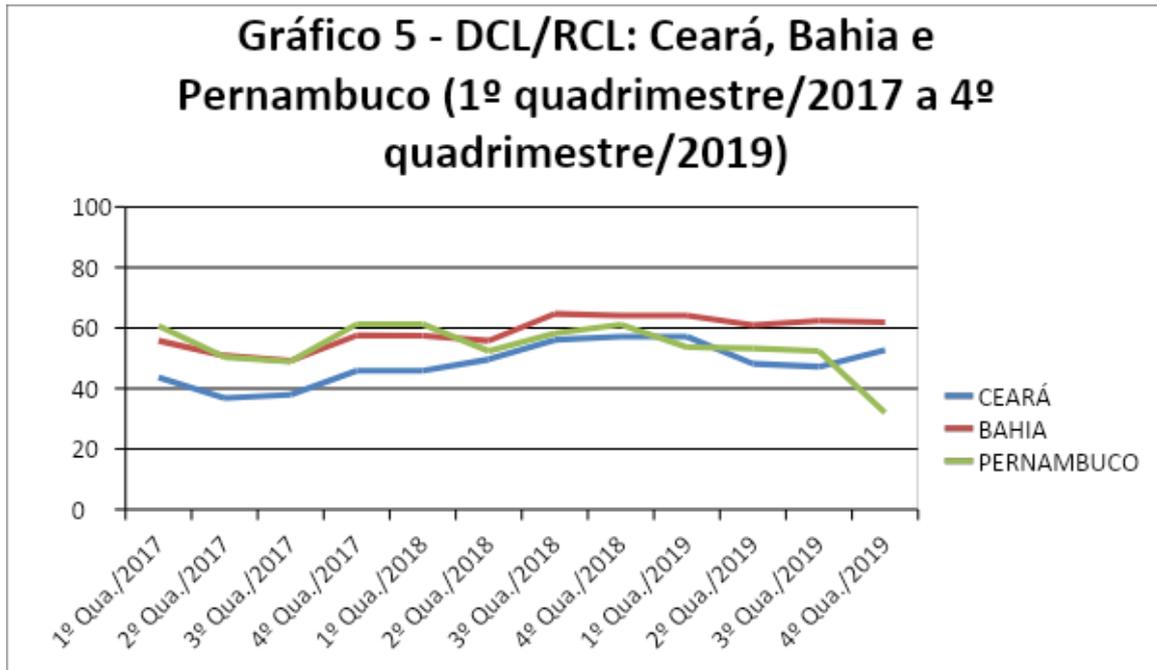
Fontes: STN



Fonte: STN

Segundo ainda, Piancastelle e Boueri (2008), diferentemente do Estado de Alagoas, os demais estados da região Nordeste apresentavam em 2006 finanças públicas ajustadas e resultados primários favoráveis, embora seus valores fossem baixos.

O gráfico 5 reporta a trajetória da dívida consolidada líquida compreendendo o período de 2017 a 2019 para os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará.



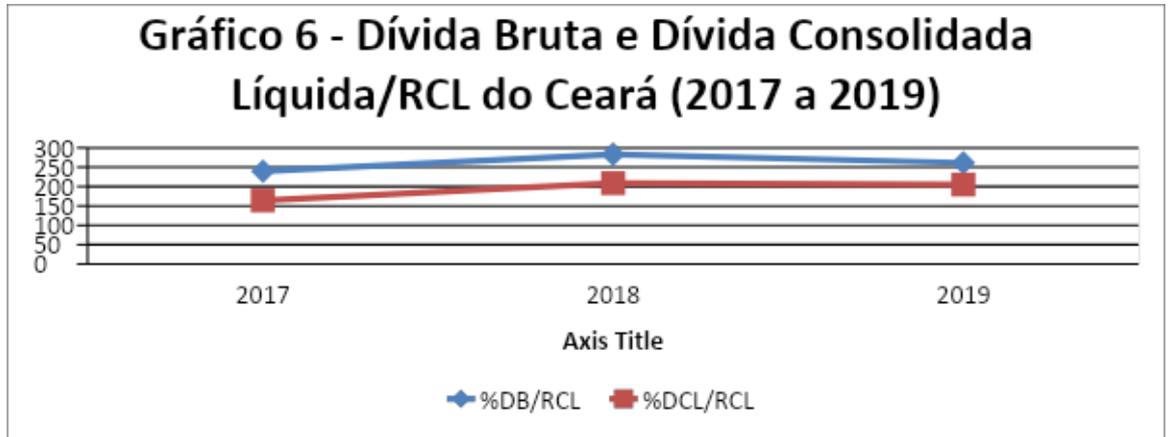
Fonte: Elaborados pela autora, com dados da Secretaria da Fazenda do Ceará, da Bahia e do Pernambuco

Pelo Gráfico 5 observa-se a partir do final de 2017 uma tendência de decréscimo nos três estados pesquisados, que perdura até um mês. Especificamente em relação ao Estado do Ceará, salvo pequenos períodos de tempo, o nível de endividamento se apresenta menor que os Estados da Bahia e Pernambuco. A análise do gráfico 5 demonstra ainda, que nenhum estado se aproximou dos limites definidos na LRF. Constatou-se que no início do período, o endividamento do Ceará e Pernambuco estava bem próximo um do outro, diferentemente do Estado da Bahia, que ultrapassava o percentual de 50%. Em contrapartida no final do período analisado, parece ocorrer um processo de convergência da dívida entre os três estados, embora Pernambuco possua um nível de endividamento superior ao do Ceará e Bahia.

O que se observa é que o estado do Ceará mesmo antes da LRF, o ente já apresentava um padrão de mudanças na gestão pública e administração financeira. Isto porque, segundo Piancastelle e Boueri (2008), o mesmo grupo político permaneceu no comando do governo estadual por mais de uma década, possibilitando assim, que projetos de investimentos fossem delineados e tivessem prazos de implementação e manutenção sob controle.

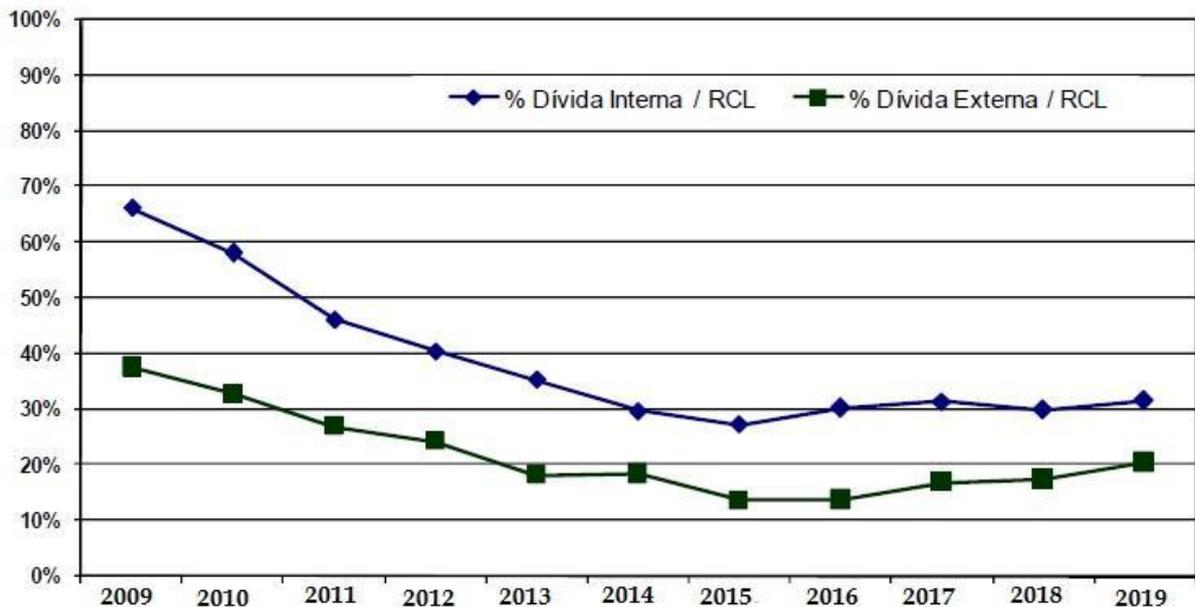
O Gráfico 6, traz a trajetória da dívida bruta e dívida consolidada líquida do Ceará. Embora as Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal não estabeleçam nenhum limite para a relação Dívida Bruta/RCL, os dados coletados nos relatórios da LRF, demonstra que o estado

a partir de 2007 vem mantendo um distanciamento constante entre a razão dívida bruta/RCL e a razão Dívida Consolidada Líquida/RCL, o que denota que o estado está aumentando a sua disponibilidade de caixa.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos dos relatórios da LRF (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida).

Gráfico 7 – Estoque da Dívida Interna e Externa (%) do Ceará (2009 a 2019)

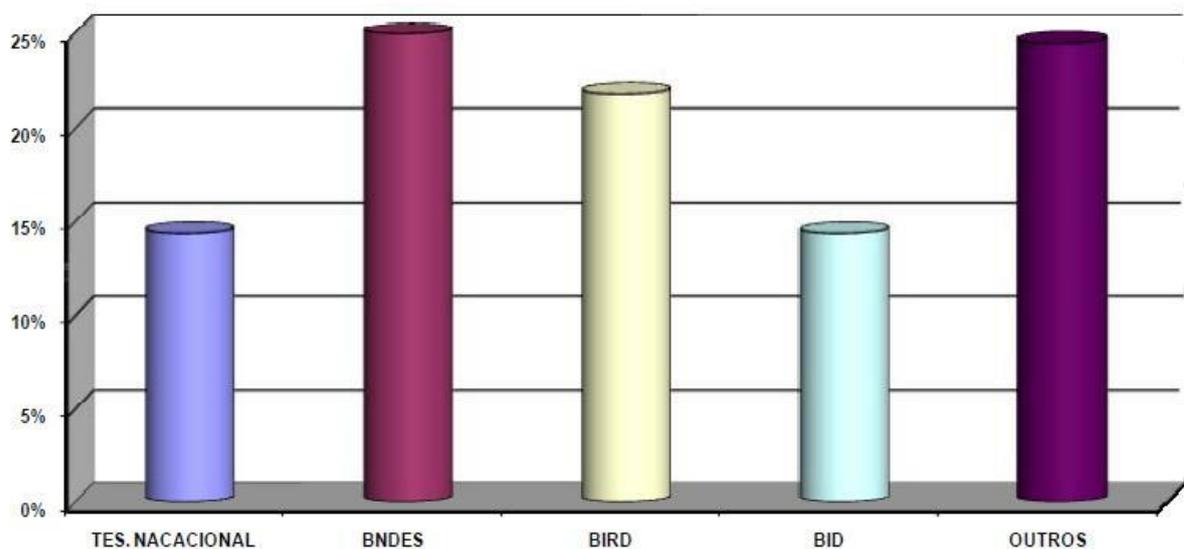


Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Balanço Geral do Estado do Ceará (2009 - 2019)

Nota-se que a dívida pública do Ceará, que no início do período era composta na sua maior parte pela dívida interna, apresenta mudanças no cenário a partir de 2009. O Gráfico 7,

evidencia uma trajetória mais constante entre as duas dívidas. Esta alteração no cenário possivelmente é decorrente da crise internacional, que possibilitou taxas de juros dos empréstimos em moeda estrangeira mais atrativa, levando os credores internos a perderem espaço gradualmente para instituições internacionais, como BIRD e BID. Estas mudanças podem ser verificadas nas operações de créditos realizadas em 2019 destes dois organismos internacionais que representam 36,19%, como mostra o Gráfico 8 a seguir.

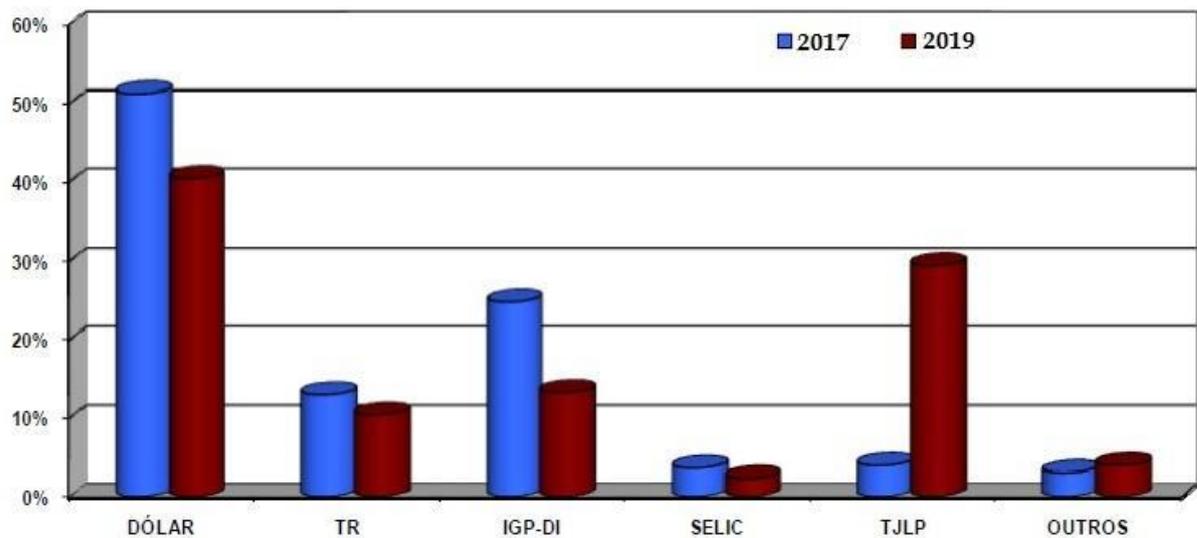
Gráfico 8 – Saldo Devedor por Credor (%) do Ceará (2019)



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Balanço Geral do Estado do Ceará (2019).

Embora o dólar ainda figure como principal indexador da dívida do Estado, vem perdendo espaço gradualmente. Em 2017, representou 51,26% dos contratos firmados, já em 2019 fechou em 40,43%, conforme se contata no gráfico 9 a seguir.

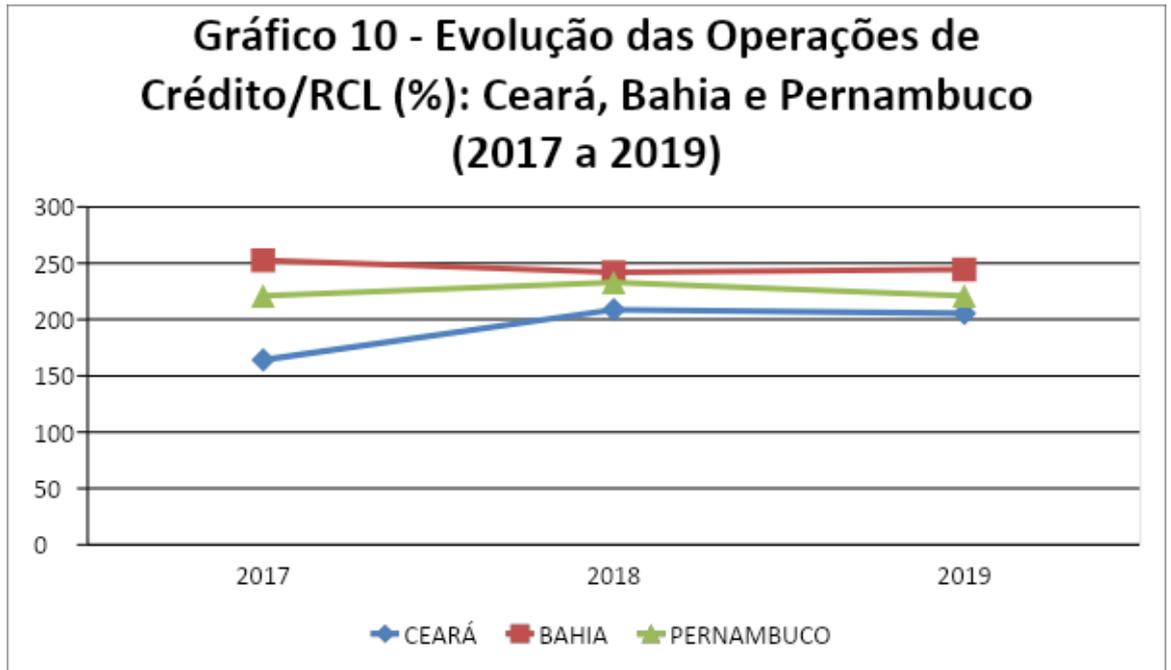
Gráfico 9 – Composição da Dívida Pública – por Indexador (%) do Ceará – 2017 e 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Balanço Geral do Estado do Ceará (2017 e 2019).

Esta mudança na composição do indexador utilizado repercute na vulnerabilidade que está intimamente ligado a choques externos que se refletem notadamente na questão cambial, o Estado saiu em 2017 de uma composição do seu saldo atrelado ao dólar de aproximadamente 51% para 40% em 2018, o que significa uma redução da sua vulnerabilidade em relação à variação cambial. Em 2019, a TJLP passou a representar 29,41% do total da dívida pública do Ceará. Convém destacar que a TJLP serve de referência para empréstimos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o qual financia a dívida interna com taxas subsidiadas pelo governo federal, portanto mais atrativas financeiramente para os entes federados.

No que concerne aos limites definido para a realização de operações de crédito previsto nas Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal, que é de 16% da RCL, para o período examinando, o gráfico 10 mostra que nenhum dos Estados pesquisados Bahia, Pernambuco e Ceará, ultrapassaram o limite estabelecido.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos dos relatórios da LRF (Demonstrativo das Operações de Crédito).

No caso específico do Ceará, verificam-se “picos” ocorridos em 2019, possivelmente devido ao incremento de investimentos nos períodos eleitorais, mas o Estado vem mantendo este indicador inferior ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40 e 43/2001. De acordo com informações constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará, em 2017 o incremento desse percentual em relação ao ano anterior se deu em razão de mais contratações de operações de crédito destinadas a programas de Inclusão Social, de Qualidade na Educação Básica, Gerenciamento dos Recursos Hídricos e Reservas de Contingências no processo de Privatização do Banco do Estado do Ceará – BEC. No tocante ao ano de 2018, o aumento é reflexo da política de ampliação dos programas de investimentos nas diversas áreas de atuação do governo.

Embora tenha mantido níveis superiores de contratações de operações de crédito em relação aos estados da Bahia e Pernambuco, o Ceará vem cumprindo o limite definido pelas resoluções do Senado Federal, o que significa que ainda existe uma margem significativa para obtenção de empréstimos sem comprometer a saúde financeira do Estado.

De acordo com as Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado Federal, a capacidade de comprometimento anual com o pagamento do serviço da dívida é de 11,5% da Receita Corrente Líquida. O gráfico 11, retrata a trajetória desse indicador para os estados pesquisados.

Gráfico 11 – Evolução do Serviço da Dívida/RCL: Bahia, Pernambuco e Ceara (2017 a 2019)

Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos dos relatórios da LRF (Balanco Orçamentário).

Note que no início do período, nenhum dos Estados pesquisados respeitou o limite definido em 11,5% da RCL. A situação mais grave era do Estado da Bahia, que atingiu no início do período um percentual de 18%. Essa situação somente é contornada a partir de 2010, quando o índice fica na casa dos 7,96%. Com relação ao Ceará, o estado ultrapassou este limite até 2006 (17%), em 2013 o comprometimento do estado com o serviço da dívida representou 5,64%, enquanto que Pernambuco somente não observou o limite nos anos iniciais 2003 e 2004.

Em 2006, último ano em que o Estado do Ceará extrapolou o limite, o percentual foi excedido em virtude do governo ter amortizado bem mais do que pagou de encargos, o que consequentemente levou a uma diminuição do estoque da dívida. Esta elevação nos pagamentos com o serviço da dívida deve-se basicamente a redução da dívida com o Tesouro Nacional relativo à federalização e posterior privatização do Banco do Estado do Ceará – BEC pelo Governo Federal. A aquisição do BEC pelo Bradesco gerou um montante de R\$ 399 milhões que foram utilizados como amortização extraordinária.

Apesar de terem ocorrido amortizações extraordinárias nos anos de 2009 e 2012, desde o ano de 2007, o Ceará vem obedecendo ao limite definido. Em 2009, o volume total do serviço

da dívida ficou em R\$ 774 milhões, deste valor é importante destacar o volume de amortização extraordinária, no valor de R\$ 132 milhões referente ao cancelamento de títulos. Em 2012, as amortizações alcançaram R\$ 700 milhões, representando 75,48% do serviço da dívida.

No caso específico do Ceará, o que se observa é que o estado tem adotado uma estratégia consistente na manutenção dos controles de seu endividamento, baseado em dois pilares: (I) efetivo pagamento de juros e amortizações, esta última superior, uma vez que tem realizado amortizações extraordinárias; e (II) o volume de operações de crédito abaixo do limite legal de 16% da RCL. Juntos estes dois fatores contribuíram para uma manutenção da relação DCL/RCL em patamares reduzidos, atingindo a relação de 0,29 em 2013, bem abaixo do limite de endividamento, definido pela LRF que é de 2,00 vezes a Receita Corrente Líquida.

3 METODOLOGIA

Este estudo baseou-se em uma estratégia qualitativa de pesquisa de caráter explicativa, por meio de uma pesquisa de campo. Neste capítulo, pretendo demonstrar os procedimentos metodológicos do tipo de pesquisa utilizado. Vamos abordar também os critérios para a construção do universo de estudo, o método de coleta de dados e, por fim, as limitações do método escolhido.

Tornando como ponto de partida o objetivo desta pesquisa – A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública -, decidi adotar o método de pesquisa qualitativa, de caráter explicativo, que considero o mais apropriado para o tipo de análise que pretendo fazer. Antes, porém, cabe-nos contextualizar o tipo de pesquisa para o melhor entendimento a respeito.

Quantos aos fins, o tipo de investigação escolhido para a realização da pesquisa qualitativa enquadra-se explicativo. Ela “tem como objetivo básico a identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de um fenômeno. É o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, pois tenta explicar a razão e as relações de causa e efeito dos fenômenos” (GIL, 1999). No que diz a respeito dos meios de investigação, optamos pela pesquisa de campo, que: “investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não” (VERGARA, 2009, p. 43).

Em relação às procedimentos qualitativos, segundo Creswell (2007, p. 184 e 188), eles “se baseiam em dados de textos e imagens, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias e diversas de investigação”. O pesquisador vai ao local onde está o entrevistado para conduzi a pesquisa, permitindo o envolvimento do pesquisador nas experiências do entrevistado.

4 COLETA DE DADOS

Inicialmente para a realização deste trabalho, foi feito um estudo bibliográfico. Gil (1991, p.16) diz que: “a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na internet”. Através de estudo de alguns autores, buscamos subsídios teóricos que respondam os questionamentos apresentados e partindo das respostas encontradas,

rumaremos para segunda parte, se tratando da pesquisa de campo ao qual avaliaremos a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a administração pública.

Para obtermos os dados apresentados nesse trabalho, utilizamos instrumento de investigação e as técnicas disponibilizadas pelo mesmo, o que de acordo com Rodrigues (2006, p. 92) é muito importante, pois a “técnica é o suporte instrumental e prático que auxilia o pesquisador a chegar a um determinado resultado.” E para isso adotamos a entrevista com um administrador do órgão público Sefaz. Segundo Marconi e Lakatos (2001, p.196) “a entrevista tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema”.

A entrevista é considerada um dos mais importantes e básicos instrumentos de pesquisa, muitos estudiosos compartilham desse pensamento, como é o caso de Lüdke e André (1986) quando observam que ao lado da observação, a entrevista representa um dos instrumentos básicos para coleta de dados, pois ela desempenha importante papel não apenas nas atividades científicas como em muitas outras atividades humanas,

A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. Uma entrevista bem-feita pode permitir o tratamento de assuntos de natureza estritamente pessoal e íntima, assim como temas de natureza complexo e de escolhas nitidamente individuais (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).

Ainda em relação à importância da utilização da entrevista como instrumento de coleta de dados, entende-se que esta é uma excelente ferramenta para a obtenção das informações necessárias para a conclusão deste trabalho. Além das entrevistas realizadas com os participantes, resolvi fazer um questionário com 25 pessoas para saber se conhece a LRF e se sabe sobre o portal da transparência. Para esse fim, utilizamos o formulário online do google.

Solicitei da direção da Sefaz de Russas a autorização para realizar a entrevista com o administrador no referido órgão. Antes da realização da entrevista, informamos de modo detalhado o objetivo da pesquisa me autorizava a analisar e publicar os dados coletados, garantindo a total preservação do administrador. Fiz a entrevista com administrador, separadamente e finalmente, avalei a compreensão do entrevistado, iniciando assim a análise final dos dados coletados durante a mesma.

É nesta conjuntura que faremos a análise dos dados fornecidos sem, no entanto, identificar diretamente o sujeito participante. Deste modo, utilizaremos entrevistado o participante deste estudo, bem como usaremos P com uma numeração para indicar os pessoas participantes desse trabalho, pois de acordo com Fiorentini e Lorenzato (2006, p. 199) é necessário que “O pesquisador, ao relatar os resultados de sua pesquisa, precisa também preservar a integridade física e a imagem pública dos informantes”. Por meio de procedimentos metodológicos, baseados em entrevista com questões abertas, busca-se conhecer as concepções dos administradores com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este estudo se propõe a analisar a trajetória do processo de endividamento do Estado do Ceará, tomando como variável a razão entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL), compreendendo o período de 2017 a 2019, com dados coletados quadrimestralmente dos valores extraídos dos Relatórios da LRF, num total de 66 observações para cada estado. As informações aqui utilizadas foram obtidas nos sítios eletrônicos das Secretarias de Fazenda dos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. A escolha desse período se justifica pela disponibilidade das informações, após a LRF.

O objetivo deste trabalho é verificar a existência de mudanças estruturais no comportamento do nível de endividamento do Estado do Ceará. Para fins de análise comparativa, a mesma metodologia é aplicada para os estados da Bahia e Pernambuco, unidades federadas da Região Nordeste brasileira com níveis socioeconômicos similares ao Ceará.

A discussão teórica sobre sustentabilidade da dívida pública utiliza, na maioria das abordagens, a razão Dívida-PIB. Este ensaio, diferentemente, utiliza a razão entre DCL/RCL. Essa opção tem dois principais motivos. O primeiro é a inexistência de dados do PIB regional com a mesma frequência dos dados de finanças públicas relativos à dívida pública. O outro motivo é o fato do limite legal para o endividamento dos entes federados, ser estabelecido em termos da razão DCL/RCL.

A substituição do PIB pela RCL não prejudica a consistência teórica do trabalho, considerando que a RCL, no caso dos estados brasileiros, é composta, essencialmente, pela arrecadação do ICMS e pela cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Duas receitas que estão fortemente associadas ao nível de atividade econômica. Desta forma, a RCL pode ser considerada uma variável *proxy* do PIB.

A inspeção visual do Gráfico 5 aponta que o nível de endividamento dos três estados nordestinos em questão pode ser modelado como uma tendência linear, desde que seja permitida

a existência de quebras estruturais. Abstraindo-se inicialmente, a existência dessas mudanças, o problema empírico reside em estimar a equação a seguir:

$$y_t = \alpha + \beta t + u_t \quad (2)$$

onde: y_t é a razão DCL-RCL, α é o parâmetro linear da tendência determinística, β é a inclinação da tendência determinística, u_t é o termo de erro, $t = 1, \dots, T$ indica o tempo.

Aparentemente trivial, a estimativa dos parâmetros da equação acima, sem conhecimento prévio das propriedades do resíduo estocástico u_t , é bastante complexa.

Este trabalho utiliza as metodologias propostas por Perron e Yabu (2009a, 2009b) para estimar os parâmetros da tendência linear, permitindo a existência de mudanças estruturais. Essa metodologia foi utilizada por Saraiva (2012), para investigar a relação entre a Paridade do Poder de Compra e a estabilização de preços no Brasil, por Irffi (2011), que adotou esta metodologia para investigar a taxa de crescimento da intensidade de emissão de CO₂. Silva (2013), também utilizou a mesma metodologia para avaliar a taxa de crescimento da arrecadação de ICMS.

Em Perron e Yabu (2009a), os autores estimam os coeficientes de uma tendência linear, permitindo que o ruído estocástico seja integrado, I(1) ou estacionário, I(0). Se não é conhecida à natureza de u_t , realizar inferência sobre β não é trivial, já que a distribuição das estatísticas de teste dependem se u_t é I(0) ou I(1). Extensa literatura ocupou-se da estimação de β , mas apenas Vogelsang (1998) propôs um teste válido tanto para erros I(0) como I(1), apesar do poder do teste ser muito baixo no caso de u_t ser I(1).

Perron e Yabu (2009a) propuseram um teste robusto que é válido tanto para ruídos I(0) como I(1). O teste é baseado na aplicação do método dos Mínimos Quadrados Generalizados Quase-factíveis (FGLS) e tem poder superior aos procedimentos utilizados anteriormente na literatura.

Em extensão a Perron e Yabu (2009a), Perron e Yabu (2009b) consideraram o problema de quebras estruturais na função de tendência temporal, sem conhecimento prévio se o componente de ruído é estacionário ou possui uma raiz unitária. Utilizando a correção de viés da estimativa por mínimos quadrados ordinários proposta em Roy e Fuller (2001), os autores demonstraram que o procedimento adotado é mais poderoso que as demais alternativas disponíveis.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 ENTREVISTA COM O GESTOR DA SEFAZ

A pesquisa abordou o tema: A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública. Foi realizada uma entrevista com o objetivo de descobrir a LRF é importante para o administrador público. E na oportunidade busquei as respostas de um administrador da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará em Russas.

Sobre o entrevistado que não quer o seu nome divulgado, que é administrador há uns 10 anos consecutivos, graduado em administração pública e pós-graduado em gestão pública. E para ele o motivo de levar a trabalhar na Sefaz-CE é que já tinha amigos dentro do órgão público e sempre falaram que é a carreira sempre é valorizada dentro do funcionalismo público por questões óbvias: se o governo trata mal quem arrecada mal, fica sem oxigênio, não respira. Claro, quem trabalha na rua como fiscal tem um risco e um desgaste maior, mas o trabalho é mais tranquilo.

A Secretária da Fazenda do Estado do Ceará foi criada durante o primeiro reinado por meio da Lei provincial nº 58, de 26 de setembro de 1836, com a denominação Thesouraria Provincial, durante o governo de José Martiniano de Alencar (1834 – 1837). A criação deste órgão representou, na época, um avanço significativo para obtenção de maior autonomia administrativo-financeira para o Ceará que passou a ter competência para a instituição, arrecadação e gestão dos seus próprios tributos, atividades que até então não era permitida às províncias do Império brasileiro em decorrência da forte centralização política em virtude do país ter adotado a forma de Estado Unitário, conforme a Constituição Federal de 1824. Em decorrência do Ato Adicional de 1834 que introduziu algumas alterações constitucionais o governo cearense pode estruturar este novo órgão cujo os objetivos estavam definidos no primeiro artigo da Lei de sua criação: “Art. 1. Haverá um inspector, um contador, um tesoureiro, um primeiro escriptuario, dous segundos, um porteiro e um continuo, que formarão a repartição, por onde se arrecadará a receita, e se fará a despeza da província”. Posteriormente, com a proclamação da república em 1889, o Estado brasileiro adotou o regime federativo com unidades políticas autônomas em níveis federal, estadual e municipal. Na primeira Constituição Estadual de 1891 o órgão da administração tributária passou a ser denominado Secretaria dos Negócios da Fazenda, cuja nomenclatura atualmente foi simplificada para Secretaria da Fazenda. E a sua missão é “melhorar a vida das pessoas arrecadando com justiça e gerindo com excelência os recursos financeiros da sociedade”. Tendo como Visão “construir um ambiente fiscal sólido, transparente e justo, com a participação da sociedade, que favoreça o desenvolvimento equilibrado do Estado”. E os valores do órgão:

1. Manter o corpo funcional autoconfiante e coeso, com visão compartilhada onde prevaleça o senso de equipe;
2. Desenvolver o trabalho com respeito pela coisa pública, pautado pela honestidade e ética;
3. Manter servidores competentes, motivados e comprometidos com a Instituição;

4. Realizar o trabalho com base na justiça, transparência e princípios humanitários.

A Sefaz tem competências:

1. Auxiliar direta e indiretamente o Governador na formulação da política econômico-tributária, financeira, contábil e orçamentária do Estado;
2. Realizar a administração de sua Fazendária Pública;
3. Dirigir, superintender, orientar e coordenar as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização e controle dos tributos e demais rendas do Erário;
4. Elaborar, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Controladoria e Ouvidoria Geral, o planejamento financeiro do Estado;
5. Administrar o fluxo de caixa de todos os recursos do Estado e desembolso dos pagamentos;
6. Gerenciar o sistema de execução orçamentária financeira e contábil-patrimonial dos Órgãos e Entidades da Administração Estadual;
7. Superintender e coordenar a execução de atividades correlatas na Administração Direta e Indireta do Estado;
8. Exercer outras atribuições inerentes às suas atividades, nos termos deste Regulamento.

Ficou claro, pelos dados colhidos, que a LRF é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas do Governo (municipal, estadual e federal), ou seja, essa Lei busca estabelecer um limite de gastos da União, dos estados e municípios através do montante de tributos arrecadados por cada um deles. É integralmente vinculada ao Poder Executivo, seja qual for esfera for de sua competência (federal, estadual ou municipal). Dessa forma, o descumprimento da LRF pode acarretar em sanções, multas e penalidades na esfera administrativa. Nesse sentido, enquadra-se a infração como: improbidade administrativa, que determina uma ação ilegal referente ao enriquecimento ilícito através do dinheiro público. Nesse caso o gestor (como governador ou prefeito) poderá perder seus direitos políticos até ter de devolver os valores desviados do ente federativo. Crime de responsabilidade fiscal, cernido por toda prática que descumpra as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse caso o administrador pode ter seu mandato e direitos políticos cassados. A LRF vai mudar a história da administração do Brasil, que é através dela, que todos os governantes e administradores públicos passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Entretanto o entrevistado diz que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, procurando manter o equilíbrio das contas públicas, prevenindo riscos e desvios. Tendo como premissas básicas ações que envolvem as atividades de planejamento e de controle e a transparência e a responsabilização em todos os órgãos da administração pública brasileira.

O entrevistador percebeu que a LRF possui finalidade visualizável sob vários ângulos. Genericamente, ela busca a prevenção e a correção de toda a situação que viesse prejudicar o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Para tanto, os seus mandamentos pretendem que sejam evitados os riscos de desvios daquele equilíbrio, combatendo as fraudes, a corrupção, o desperdício e outros elementos perniciosos aos interesses da sociedade. Ele identificou importante finalidades da LRF, as quais emergem como verdadeiros princípios a serem acatados por todos, direta e indiretamente, se envolvem com a administração pública:

1. Busca do equilíbrio atual entre o valor das despesas a serem realizadas com ações governamentais de toda natureza e as receitas disponíveis para essa finalidade;
2. Prevenção dos futuros desequilíbrios fiscais dos governos, por meio da limitação de gastos públicos permanentes, compensada com medidas adequadas os efeitos financeiros advindos do aumento das despesas de duração continuada;
3. Preservação do patrimônio público líquido;
4. Administração adequada dos recursos públicos, especialmente quanto à manutenção das dívidas públicas em níveis moderados e prudentes;
5. Acesso pleno de toda a sociedade aos resultados fiscais produzidos por meio dos recursos públicos, incentivando-se de todo modo a participação popular; e
6. Transparência quanto ao uso de recursos públicos, principalmente por meio da realização de audiências públicas e publicações em meios eletrônicos.

As normas da LRF proclamam certos mecanismos estratégicos:

- Aos limites de gastos continuados, especialmente com pessoal: há fixação de níveis máximos para despesas dessa natureza em relação ao volume de receita corrente líquida, não só para os três poderes, mas também para cada nível de governo;
- Aos limites de endividamento público: esses limites são estabelecidos pelo Senado Federal, diante da proposta do Executivo Federal;
- À definição de metas fiscais anuais, pelo menos para os três exercícios futuros;

- À compensação para despesas permanentes: se o governante criar certa despesa continuada por prazo além de dois anos, deverá indicar a fonte de receitas ou reduzir outra (despesa);
- Ao controle das finanças públicas em anos de eleição: não haverá contratação de operações por antecipação de receita orçamentária em ano de eleição, ou seja, no último mandado do governante; no mesmo sentido, proíbe-se o aumento de despesas com pessoal nos cento e oitenta dias que precedem o final do mencionado mandato;
- À imposição de punições para infratores das determinações expressas, bem como para os casos em que não se procederem os necessários ajustamentos legalmente determinados.

Por fim, vimos que um dos malefícios a serem combatidos pela LRF é a corrupção e vale comentar que, nesse aspecto, nosso país deixa muito a desejar, e, portanto as normas voltadas à responsabilização na área fiscal se justificam plenamente. Basta observar a organização não governamental denominada Transparência Internacional, atuante em todo o mundo, a respeito da classificação do Brasil quanto aos índices de corrupção. Conforme tais revelações, existem nesse sentido apenas dezesseis países em pior situação que a nossa. Ou seja, pouco tempo atrás até mesmo do Zimbábue, da Namíbia, do Marrocos era os países que era os menos os envolvidos em corrupção. Finlândia, Dinamarca, Nova Zelândia, Suécia é que a expectativa ocorra da concretização das finalidades da LRF, sendo então combatidas os tais males de modo efetivo. A respeito existe já a opinião de que ela tem apresentado os primeiros bons frutos principalmente ao obrigar os governantes a definirem diretrizes no manuseio das finanças públicas e a adotarem severas mudanças em seu comportamento geral.

Figura 1 – Índice de corrupção do Brasil 2019.

38	Sri Lanka	93	34	Suazilândia	113	28	Libéria	137	20	Chade	162
38	Timor Leste	93	34	Zâmbia	113	28	Mauritânia	137	20	Iraque	165
37	Colômbia	96	33	Serra Leoa	119	28	Papua-Nova Guiné	137	19	Burundi	165
37	Etiópia	96	32	Moldávia	120	28	Paraguai	137	19	Congo	165
37	Gâmbia	96	32	Niger	120	28	Rússia	137	19	Turcomenistão	165
37	Tanzânia	96	32	Paquistão	120	28	Uganda	137	18	República Democrática do Congo	168
37	Vietnã	96	31	Bolívia	123	26	Angola	146	18	Guiné-Bissau	168
36	Bósnia e Herzegovina	101	31	Gabão	123	26	Bangladesh	146	18	Haiti	168
36	Kosovo	101	31	Malawi	123	26	Guatemala	146	18	Libia	168
36	Panamá	101	30	Azerbaijão	126	26	Honduras	146	18	Coreia do Norte	172
36	Peru	101	30	Djibouti	126	26	Irã	146	17	Afganistão	173
36	Tailândia	101	30	Quirguistão	126	26	Moçambique	146	16	Guiné Equatorial	173
35	Albânia	106	30	Ucrânia	126	26	Nigéria	146	16	Sudão	173
35	Arábia Saudita	106	29	Guiné	130	25	Camarões	153	16	Venezuela	173
35	Brasil	106	29	Laos	130	25	República Centro-Africana	153	15	Iêmen	177
35	Costa do Marfim	106	29	Maldivas	130	25	Comores	153	13	Síria	178
35	Egito	106	29	Mali	130	25	Tadjiquistão	153	12	Sudão do Sul	179
35	Macedônia	106	29	México	130	25	Uzbequistão	153	9	Somália	180
35	Mongólia	106	29	Mianmar	130	24	Madagascar	158			
34	El Salvador	113	28	Togo	130	24	Zimbábue	160			
34	Cazaquistão	113	28	República Dominicana	137	23	Eritreia	161			
34	Nepal	113	28	Quênia	137	22	Nicarágua	162			
34	Filipinas	113	28	Libano	137	20	Camboja	162			

Fonte: Transparência

Internacional

Para o entrevistador há diversos pontos que a LRF enfatiza a ação planejada e transparente na administração pública. Três são os instrumentos de planejamento do gasto público, previstos na Constituição e agora revigorados pela Lei: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O orçamento participativo firma-se cada vez mais, como instrumento para uma gestão pública mais responsável e com menor grau de corrupção, mas ainda não tem uma aplicação uniforme em todos os municípios. Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos a apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático do governo.

Entretanto, citou que o objetivo da LRF é melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo. Mais declarou diversos objetivos findados na LRF que demonstram sua importância na gestão pública financeira da federal, estadual e municipal. É através das disposições na Lei que se torna possível uma administração de recursos mais eficiente, a passagem de cargos eletivos sem dívidas para o futuro administrador e muito mais, tais quais:

- . Conseguir fontes de receita para cobrir gastos excedentes a aqueles vinculados no orçamento para o período na gestão pública;

- Direcionar adequadamente os recursos para as esferas de competências, respeitando a legislação e não excedendo gastos de uma área em detrimento da outra;
- Diminuir a corrupção presente nas contas públicas que, anteriormente a LRF, eram maquiadas, alteradas ou não possuíam ferramentas que identificassem a transparência dos gastos;
- Evitar o endividamento dos entes públicos, com a passagem de cargo para futuras gestões sem o acúmulo de dívidas e comprometimento do orçamento pelo gestor anterior; e
- Possibilitar a punição de administradores que desviam, roubam, fraudam ou cometem qualquer ato ilícito em relação às contas públicas

A Lei Complementar nº 101, criada em maio de 2000 ou a LRF e que dá uma série de disposições sobre como a União, estados e municípios devem controlar as finanças buscando o equilíbrio financeiro evitando problemas para as gestões posteriores que com a sua implementação a LRF trouxe uma nova dinâmica na gestão financeira fiscal dos entes federativos, permitindo também diminuir problemas relacionados à corrupção e o principal objetivo que o entrevistado ver na Lei é Garantir uma gestão eficaz das contas públicas.

A LRF apoia-se sobre quatro pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. A rigor, esses pontos são recorrentes na doutrina sobre requisitos da boa administração pública. Na atualidade, parecem tomar revigorado impulso, dado o alto grau de endividamento dos entes da federação e também devido à democratização e desejo de maior participação e controle da sociedade, extenuada por suportar elevada carga tributária, sem a correspondente contrapartida em termos de prestação de serviços, como saúde, segurança, educação, saneamento, transporte público, e similares.

- O planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, através de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual - PPA (embora vetado o artigo 3º da Lei, o PPA é exigência constitucional), a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias.
- Por seu turno, a transparência colocará à disposição da sociedade diversos

mecanismos de cunho democrático, entre os quais merecem relevo: a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

- Os sistemas de controle deverão ser capazes de tornar efetivo e factível o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas, como ressalta Fernandes (In: Castro, 2000, p. 22). A fiscalização, que há de ser rigorosa e contínua, exigirá atenção redobrada de seus executores, principalmente dos tribunais de contas.
- O último alicerce, referente à responsabilidade, é importantíssimo, pois ele impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais, como disposto no artigo 73 da LRF.

Como aludimos, o planejamento é o primeiro sustentáculo, a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu fim último, que deve ser o bem-comum. Do ponto de vista administrativo e gerencial, tem o propósito de identificar os objetivos e metas prioritárias e definir modos operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações (programas, planos, projetos e atividades) consideradas relevantes e de interesse público.

Pelo menos no plano teórico, há décadas, preconiza-se que o planejamento constitua atividade de rotina, para cumprimento das funções governamentais. Em outras palavras, desde o tempo do tecnicismo e da ideologia da modernização conservadora, que predominou na orientação governamental brasileira dos anos sessenta em diante, defende-se a prática do planejamento como medida de racionalização administrativa. O que temos de inovador na atualidade, segundo visão progressista, é a definição do planejamento como instrumental técnico e político, para garantir qualidade nos resultados das ações empreendidas; mas também para que se definam prioridades socialmente relevantes, segundo interesse da maioria. Esse enfoque é absolutamente distinto do que preconizava a autoritária ideologia do tecnicismo, em sua vertente conservadora, hoje, por vezes, maquiada pelas teses do discurso neoliberal.

Note-se que a LRF cria novas dimensões para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para o próprio Orçamento, que serão discutidos e elaborados com participação da sociedade. Descentralizado, o planejamento pode ser enriquecido com dados significativos, para a

formulação de metas e de prioridades, além de limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesa, inclusive com pessoal e de seguridade, assunção de dívidas, realização de operações de crédito, incluindo aquelas relativas à antecipação de receita orçamentária e concessão de garantias.

Com essa orientação filosófica e prática, o planejamento adquire nova e fecunda fisionomia; a LRF preconiza que todos os entes da federação passem a elaborar planos de desenvolvimento mais efetivos, forçando-os a atingir resultados e metas fiscais.

Foi citado que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um dos instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, nos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), que é apurada em demonstrativo próprio elaborado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Ao final do exercício, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar. O Relatório, elaborado pela STN conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais válido para o ano de publicação tem seus demonstrativos assinados pelo Secretário Federal de Controle. O Relatório e então encaminhado, sob a forma de exposição de Motivos Interministerial, pelos Ministros de Estado da Fazenda e Chefes da Controladoria Geral da União ao Presidente da República, a quem incumbe assiná-lo, nos termos do art. 54 da LRF.

A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamento futuros. Pela LRF ainda, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição.

Tabela 2 - Dados fornecidos da entrevista:

GASTOS COM PESSOAL
<p>Na LRF, há limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos:</p> <p>Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 6% para o Judiciário; - 0,6% para o Ministério Público da União; - 3% para custeio de despesas do DF e de ex territórios; - 37,9% para o Poder Executivo. <p>Nos Estados, os limites máximo para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 6% para o Poder Judiciário; - 2% para o Ministério Público; - 49% para as demais despesas de pessoal do executivo. <p>Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 54% para o Executivo. <p>Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativos e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo.</p> <p>Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo de oito meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, ele sofrerá penalidades.</p>
DÍVIDA PÚBLICA
<p>O Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>

Isto significa que os governantes deverão respeitar a relação entre a dívida a sua capacidade de pagamento. Ou seja, o governante não poderá aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia a dia.

Lembrando sempre que: se o governante verificar que ultrapassou os limites de endividamento, deverá tomar providências para se enquadrar, dentro do prazo de doze meses, reduzindo pelo menos 25% nos primeiros quatro meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, a administração pública ficará impedida de contratar novas operações de crédito.

METAS FISCAIS

A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante consiga planejar as despesas, podendo corrigir os demais problemas que possam surgir no meio do caminho.

Além disso, com as metas fiscais, fica mais fácil a prestação de contas à sociedade, porque se sabe o que está sendo feito e como está sendo feito para se atingir um objetivo – com isso a sociedade pode manifestar suas opiniões e colaborar para melhorar a administração pública.

COMPENSAÇÕES

A Lei estabelece que nenhum governante poderá criar novas despesas continuadas – por prazo superior a dois anos – sem indicar sua fonte de receita ou a redução de outra despesa. Essa é a lógica da restrição orçamentária.

ANO DE ELEIÇÃO

A LRF contém restrições adicionais para controle das contas públicas em anos de eleição, com destaque para o seguinte:

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receitas orçamentária (ARO);
- é proibido ao governante contrair despesas que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa; e
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores no final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

Na medida em que os administradores de recursos públicos respeitem a LRF, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade.

Fonte: da autora.

Diante do histórico dos gastos desenfreados na administração pública, como a prática de corrupção, fraude de licitações, má gestão, falta de planejamento e contratação de pessoal sem a devida realização de concurso público, por exemplo, foi preciso uma medida para que essas práticas fossem minimizadas.

Assim, a criação de uma lei que institua o planejamento e a transparência foi a medida adotada para se tentar alcançar uma administração pública eficiente. A qual prezasse pelo equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas, obediência a limites de gastos, geração de despesas com pessoal, seguridade pessoal, operações de crédito, concessão de garantia entre outras medidas.

Verifica-se inclusive que a transparência é um dos princípios orientadores para a implantação do modelo de informações gerenciais, assim como: o planejamento, o controle e a responsabilização. No que tange o planejamento e o controle são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis sobre o entendimento da Lei, bem como auxilia o processo decisório e conseqüentemente melhoram os demais princípios: transparência e responsabilização. No Brasil, há muito, não tínhamos motivos para que os gestores públicos se comportassem com probidade. Havia pouco tipo de sanção que viesse a responsabilizar gestores ímprobos por conduzir irresponsavelmente os gastos do erário público. A LRF, acompanhada pela lei de crimes de responsabilidade fiscal (lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000), veio para mudar esse estado de inércia na administração pública, ademais, esta é uma ferramenta indispensável para o gestor público que busca de forma idônea conduzir todo o processo de gastos da instituição pela qual é responsável.

Observa-se que a LRF edifica e estabelece limites máximos, por Poder, para as despesas de pessoal, em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL). No que tange ao endividamento, determina a relação máxima que os estados e os municípios podem apresentar da Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre a RCL.

Não obstante, coibir o financiamento dos municípios e dos estados junto ao Banco Central, como também os empréstimos da União e dos estados aos municípios, a LRF fez também que os governos fiquem impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de antecipar receitas em relação a fato gerador não ocorrido.

A LRF também proíbe ou coíbe diversos abusos na administração financeira e patrimonial, particularmente no que se refere à antecipação de receitas orçamentárias (ARO), à

concessão de garantias e à inscrição em restos a pagar, elementos que estiveram na raiz da crise do setor público na década passada.

No decorrer dos seus mais de se sessenta artigos, percebe-se que as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. O Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado em meio de amplo acesso público, alguns governantes exibem este relatório em outdoor e na internet, a cada quatro meses e é assinado pelos chefes de cada Poder, especificando o cumprimento ou não, os limites ditados pela Lei.

A LRF contém uma série de dispositivos que tratam da escrituração, da consolidação e da prestação de contas. Determina, por exemplo, que receitas, despesas e disponibilidades da previdência sejam separadas das do Tesouro Público, sendo proibido o financiamento dos estados e dos municípios com recursos da Previdência Social.

Toda a LRF será objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas, pelos membros do Legislativo e pelo Ministério Público. Fica claro, porém, que os governantes deverão constituir um sistema de controle interno para auxiliá-los na tarefa de identificar desvios e de indicar correções de rumo.

De acordo com a LRF, cada governante terá que publicar a cada quatro meses o Relatório de Gestão Fiscal, que vai informar em linguagem simples e objetiva as contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. Assim, os eleitores, os credores, os investidores e todos os cidadãos terão acesso às contas, com o objetivo de ajudar a garantir a boa gestão do dinheiro público.

Além disso, cada governante terá que publicar a cada dois meses, balanços simplificados das finanças que administra.

O acesso público será amplo, inclusive por meio eletrônico (via Internet). A partir daí, caberá à sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, bem como julgar se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

A intenção é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

Ao mesmo tempo, espera-se que os bons administradores sejam premiados com o reconhecimento da população e do mercado, inclusive com maior acesso a crédito.

Vale lembrar que esta busca por uma maior transparência já foi iniciada na própria elaboração do projeto da LRF, que envolveu uma consulta pública, que também foi realizada através da Internet, onde foram registrados mais de 5.000 acessos.

A consulta pública consolidou a importância e a necessidade de se realizar uma mudança no regime fiscal, que foi manifestada em várias demonstrações de apoio e em sugestões, em sua maioria, incorporadas ao texto final da Lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal entra em vigor a partir de sua publicação. Portanto, a LRF começa a valer já a partir do ano 2000, o que significa que os atuais administradores públicos terão que cumprir as novas regras.

O governante que não cumprir a LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades, também chamadas de *sanções*.

Há dois tipos de sanções: as institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento de suas normas. Como exemplos de *sanções institucionais* temos:

- Para o governante que não prever, arrecadar e cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) que sejam de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, que são recursos geralmente da União ou dos Estados, transferidos, por exemplo, através de convênios, que permitirão a construção de casas populares, escolas, obras de saneamento e outros;
- Para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União; e
- Quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou do Estado, através de transferências voluntárias.

Há também as sanções pessoais, previstas em uma lei ordinária - a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a Lei de Crimes, os governantes poderão ser

responsabilizados pessoalmente e punidos, por exemplo, com: perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

As penalidades alcançam todos os responsáveis, dos três Poderes e nas três esferas de governo.

Esta lei é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes/cidadãos põem a disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que pode, o governo tem duas alternativas para se financiar, uma delas é permitir a volta da inflação e a outra é pegar recursos financeiros emprestado no mercado, emitindo títulos públicos. Isto ocorrendo o governo pagará juros ao mercado, porque, caso contrário, ninguém vai lhe emprestar mais dinheiro. Com isso, cada vez que precisar se financiar, vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez mais altos para lhe emprestar dinheiro. Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobre, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta.

Entretanto, a partir de agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os governantes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada, mantendo sempre os índices econômicos estáveis.

Hoje com a lei de responsabilidade fiscal, devem os administradores públicos, exercerem suas respectivas administrações, com lisura, transparência e ética, de forma planejada e pautada na condição orçamentária da sua competência, fixando limites para despesas com pessoal, criando metas de controle rigoroso das receitas e despesas públicas, e mais, apresentar a cada 02 (dois) meses, um " Relatório de Gestão Fiscal ", tornando pública toda e qualquer postura que envolva a sua administração, prestando contas a toda a sociedade e, em especial àqueles que representa, pois como sabemos, " todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido " !

Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal é importante não só neste momento, mas também para o futuro, visto que a sua fiel observância, leva a tendência que futuros governantes, políticos e demais integrantes da administração pública direta e indireta, passarão a agir com zelo e respeito pela coisa pública e conseqüentemente, assegurar um bom rumo quanto à utilização da receita proveniente da elevada arrecadação tributária imposta a todos os contribuintes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes põe a disposição dos governantes.

Quando o setor público gasta mais do que pode, o governo tem duas alternativas para se financiar. Uma delas é permitir a volta da inflação, imprimindo mais papel-moeda e colocando mais dinheiro em circulação na economia.

A outra alternativa é o governo pegar dinheiro emprestado no mercado financeiro, emitindo títulos públicos. Para isso, vai pagar juros ao mercado, porque, caso contrário, ninguém vai lhe emprestar dinheiro. Com isso, cada vez que precisar se financiar, vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez mais altos para lhe emprestar dinheiro. Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobe, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta.

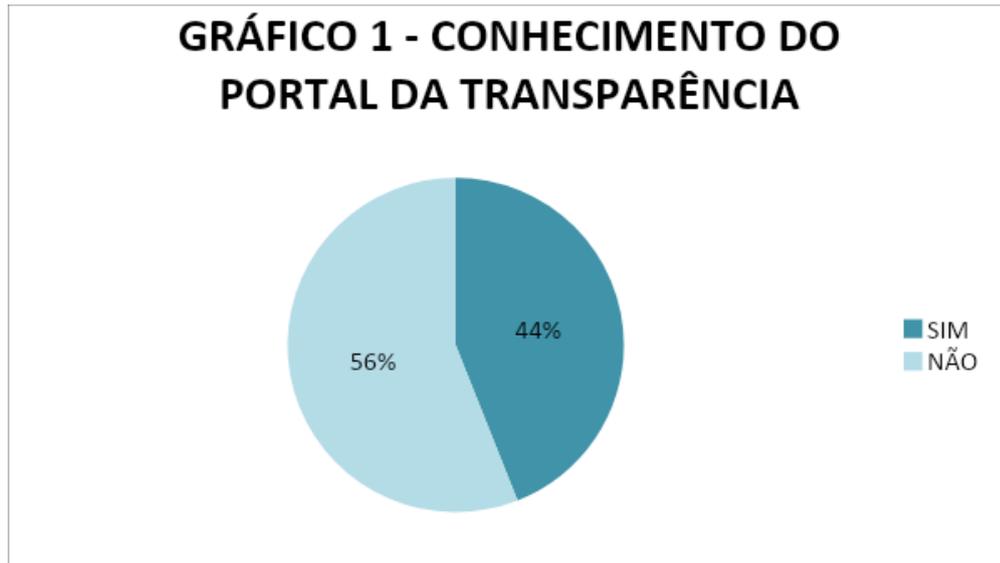
Entretanto, a partir de agora, com a LRF, todos os governantes, nas três esferas - União, Estados e Municípios - e nos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário -, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. Caso contrário, estarão sujeitos a penalidades.

Por tudo isso, é que a LRF pode ser considerada de fundamental importância: reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal.

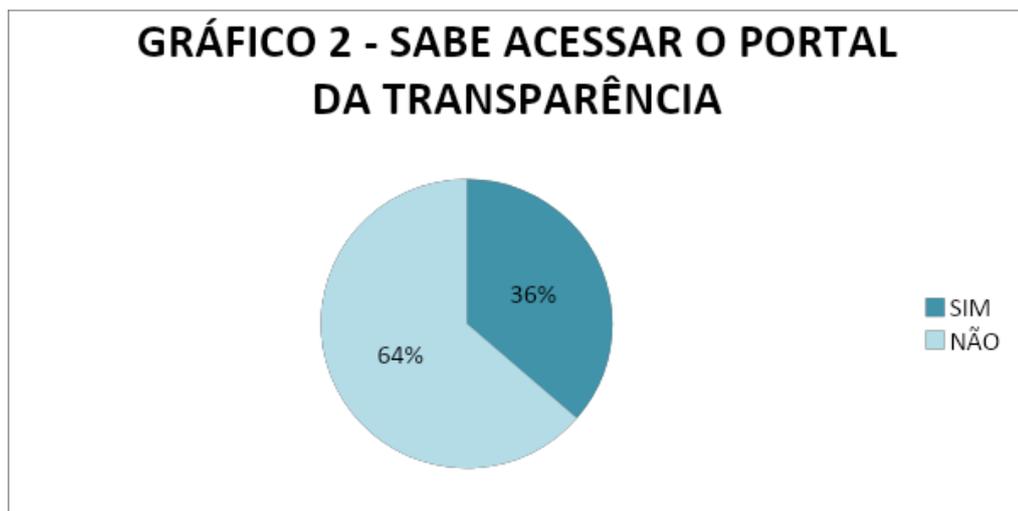
5.2 QUESTIONÁRIO COM A POPULAÇÃO

Nesta segunda parte, usei a ferramenta do google para gerar um formulário para que 25 pessoas respondam algumas perguntas que achei importante serem esclarecidas. Na primeira pergunta era pra saber se a pessoa sabe sobre a LRF e responderam que é cumprir o que está previsto no orçamento; que é uma lei que controla os gastos dos municípios, estados e a união; é uma lei que estabelece normas de finanças públicas, voltada para a responsabilidade na gestão fiscal. 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.

Na segunda, terceira e quarta pergunta era sobre o portal da transparência se conhecia, se sabia usar e se acha importante o governo ser transparente.



Fonte: da autora.



Fonte: da autora.

E todos acham que é importante que o governo seja transparente, pois deve prestar contas com o povo e mostrar como devem ser administradas as finanças públicas. E a população precisa ter a noção de como seus impostos estão sendo investidos.

Na ultima pergunta era pra saber se a pessoa acha importante a LRF e todos foram unânimes em dizer que sim que é uma lei que é importante para a sociedade e uma pessoa acrescentou, pois assim podemos ter conhecimento sobre os gastos públicos, mas é necessário uma divulgação maior dos meios de informação porque muitos não tem o conhecimento a respeito dessa lei e do que ela representa. Já outra, complementou que é uma lei vigente, mas que acredita que não seja levada realmente a sério pelas esferas políticas. Em uma simples busca

no portal da transparência, não é necessário saber muito pra ver que muitas informações estão incompletas ou ausentes.

5.3 ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA DO CEARÁ

Inicialmente, utilizam-se os testes tradicionais de raiz unitária ADF e Phillip- Perron, que são apresentados na Tabela 1 incluindo-se, evidentemente, intercepto e tendência. A aplicação dos testes indica que a hipótese nula de existência de raiz unitária não pode ser rejeitada para nenhum dos estados analisados.

Tabela 4: Teste de Raiz Unitária – ADF e Phillip-Perron – 1º Quad./2017 a 4º Quad./2019

ESTADO	K	ADF	K	PHILLIP-PERRON
CEARÁ	0	-1.0689	8	-0.7092
		(0.93)		(0.97)
BAHIA	6	-0.6253	2	-1.0957
		(0.97)		(0.92)
PERNAMBUCO	6	-0.7326	6	-0.4274
		(0.97)		(1.00)

Nota: Incluído intercepto e tendência. Os valores entre parêntesis são os p-valores.

Fonte: Elaborada pela autora

Os testes apresentados acima tem baixo poder diante de eventuais mudanças estruturais na série. Dessa forma, conduz-se a verificação da existência de quebra estrutural no intercepto ou na inclinação da tendência linear, utilizando-se a metodologia de Perron e Yabu (2009b). Por último, estimam-se os parâmetros α e β da Equação (2), usando a proposta de Perron e Yabu (2009a). Os resultados são apresentados na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Resultado da regressão da função tendência – 1º Quad./2017 a 4º Quad./2019

ESTADO	W_{FGLS}	QUEBRA	α ANTES	β ANTES	α DEPOIS	β DEPOIS
CE	26.6986*	4º QUAD./2017	1.7825*	-0.0321*	0.8285*	-0.0097*
BA	7.1302*	4º QUAD./2018	1.1607*	-0,0234*	0.3361*	0.0060**
PE	31.1334*	4º QUAD./2019	1.1809*	0.0276*	0.1046*	0.0073*

Nota: * significância estatística de 1%. ** Não-significante

Fonte: Elaborada pela autora

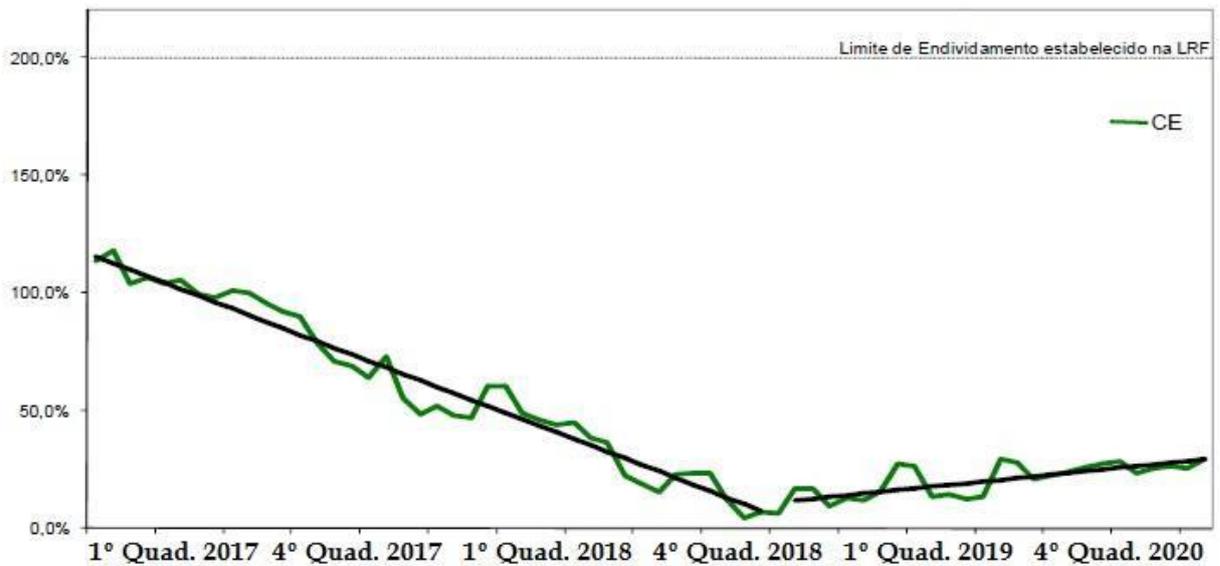
Os resultados do modelo revelam, que em todos os estados analisados, ocorreu, em momentos diferentes, uma quebra estrutural no período pesquisado. Ainda de acordo com os resultados, o primeiro estado a mudar os parâmetros da função tendência foi a Bahia no quarto quadrimestre de 2018. As quebras estruturais de Pernambuco e Ceará ocorreram 37 respectivamente, no 4º quadrimestre de 2019 e 4º quadrimestre de 2017. O gráfico 14 mostra as tendências estimadas para o Ceará

Observa-se que antes das quebras estruturais, todos os estados apresentavam inclinação negativa na razão DCL/RCL, e que após as rupturas, apenas o Estado da Bahia permanece com uma tendência de decrescimento da razão DCL/RCL, entretanto a inspeção visual do Gráfico 5 indica que a partir do 4º quadrimestre de 2017 ocorre uma reversão da tendência, não capturada pela metodologia devido ao pequeno número de quadrimestre. Dados posteriores podem vir a confirmar essa hipótese. No caso de Pernambuco não foi possível rejeitar a hipótese nula de que $\beta = 0$ após a quebra estrutural.

O Ceará é o único estado que apresenta uma tendência crescente da razão DCL/RCL no período pós-quebra. Apesar disso, o Ceará permanece no final de 2019, com a menor razão DCL-RCL, entre os três estados analisados. Se fossem mantidos os parâmetros estimados no período pós-quebra, o nível de endividamento do Ceará seria igual ao da Bahia no quarto quadrimestre de 2019. No caso de Pernambuco, seriam necessários quase duas décadas para que o nível de endividamento do Ceará fosse igual ao de Pernambuco.

Gráfico 14 – Tendência Linear da Razão DCL/RCL do Ceará

(2017 à 2019)



Fonte: elaborada pela autora.

Conclui-se que, mesmo com a tendência de crescimento identificada no modelo econométrico, para o Ceará atingir o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, dívida consolidada líquida igual a 2 vezes a receita corrente líquida, seriam necessários 32 anos de manutenção dessa tendência.

6 ADERÊNCIA DAS DISCIPLINAS À PESQUISA

A relação das disciplinas do curso de administração pública com a LRF é relevante pois hoje em dia tudo que você faz num órgão público tem de está de acordo com a Lei e cada disciplina ensina um tópico importante, por exemplo a estatística vai ensinar fazer uma análise dos dados que já tenha disponível e calcular outros dados para informações futuras e a contabilidade pública vai te ajudar a entender como é os relatórios financeiros da área contábil.

Que tratou da importância da LRF no âmbito da administração pública, esta norma encontra-se fundamentada nos eixos da responsabilidade, transparência, controle e planejamento. E ressalta que para haver responsabilidade na gestão pública é fundamental que possua planejamento das ações e controle dos gastos.

Com relação a auto avaliação, como aluno, acredito que meu desempenho tenha atingido os objetivos da disciplina, possibilitando a participação nas discussões, podendo contribuir com os colegas com os meus pontos de vista, minhas interpretações dos textos trabalhados e minhas experiências pessoais.

Contudo, assumo que existe a necessidade de um aprofundamento muito maior neste campo da administração pública, seja pela mudança nas formas de construção de conceitos e também na necessidade de rompimento dos padrões e paradigmas enraizados na minha formação pessoal e estudantil.

Considero que este período em que ocorreu a disciplina foi muito intenso tanto do ponto de vista profissional e pessoal que trouxe situações e resultados inesperados. Na ótica profissional, a abertura de horizontes para as diferentes possibilidades em se trabalhar a aula, disciplina e a universidade (ou qualquer órgão público), que é uma demanda que sempre senti necessidade.

Do ponto de vista pessoal, após a disciplina, posso afirmar que fiz novos amigos que talvez nunca entraria em contato antes da disciplina e que me possibilitaram novas perspectivas da vida e experiências que levarei para o resto dos meus dias. E que durante este período, posso considerar que me tornei uma pessoa mais tolerante com as diferenças e menos ligado aos padrões que seguia no passado.

Acredito que a função da administração pública é a formação da pessoa como cidadão, e pelo decorrer das ultimas semanas acredito que os ensinamentos e as experiências me tornaram um ser humano mais completo, ciente das mudanças a serem realizadas e da importância de se assumir o papel de transformador da sociedade, por isto, considero que mereço o “conceito 9”, principalmente pela mudança que senti na forma que visualizo a mim perante a sociedade e à educação que queremos implementar, mas sempre temos como melhorar como pessoa.

A boa formação e qualificação dos docentes do curso foram primordiais para a minha graduação. Com o total apoio e orientação dos professores foi possível ter as três vivências acadêmicas, pesquisa, ensino e Extensão. O que senti falta foi de fazer realmente um estágio dentro de um órgão público sendo que a própria faculdade poderia nos ofertar.

Estrutura da universidade, relação professor-aluno efetivo, disponibilidade de serviços de assistência na universidade, ótimos planos de aula dos docentes, representações estudantis.

Ampliação de meus conhecimentos dentro da minha área de atuação, oportunidades de trabalho, o curso é atual e relevante. Crescimento profissional. Oportunidade de estudar num universidade Federal de grande Relevância.

No Brasil a busca pela austeridade fiscal é fato novo, que tem como marco a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000. Anteriormente a este período as administrações públicas eram marcadas pelos sucessivos déficits, onde as dívidas eram transferidas para os administradores futuros, já que não haviam punições objetivas aos maus gestores, criando um ambiente pouco favorável à economicidade, à eficiência e à eficácia na gestão dos gastos públicos.

O objetivo deste trabalho era de apresentar a LRF de forma clara e sucinta a fim de que permitisse a sociedade um maior conhecimento de sua funcionalização e de como poderia ocorrer à participação popular. E contribuir com o debate acerca do endividamento do Estado do Ceará e verificar a existência de quebras estruturais no comportamento do endividamento do Estado, observado a partir da razão DCL/RCL. Adicionalmente aplicamos a mesma metodologia para os estados da Bahia e Pernambuco, visto que estas unidades federadas da Região Nordeste, apresentam níveis socioeconômicos próximos ao Ceará.

Com Lei de Responsabilidade Fiscal identificamos procedimentos, critérios e limites a serem analisados e cumpridos pela Administração Pública, com a criação de planejamentos para o alcance das metas, prevenção e correção de eventuais desvios.

Poderei concluir com o estudo da LRF, principalmente através do princípio da transparência que, os gestores públicos estão mais comprometidos com a boa administração. A clareza e publicação das contas públicas têm sido necessárias para a estabilidade econômica e administração fiscal. Sendo assim, a transparência aponta para uma administração tributária mais eficiente e de fácil compreensão, fazendo com que cresça a confiança e respeito do contribuinte.

Conforme já exposto a LRF pune as entidades e os administradores que não agirem de forma correta em relação as suas obrigações. Cabe à população exercer o direito - e dever - de exigir a efetividade dessa norma, utilizando a busca de informações, passando seus conhecimentos a sua comunidade e denunciando as irregularidades. Com estas atitudes a sociedade estará contribuindo para garantir a legitimidade e responsabilidade no planejamento do bom uso dos recursos públicos, com transparência e qualidade na utilização dos recursos, visando o interesse público, um dos objetivos da Administração Pública.

Para aferir a evolução da razão DCL/RCL, empregou-se as metodologias desenvolvidas por Perron e Yabu (2009a, 2009b). A primeira consiste em estimar a tendência determinística

em um contexto onde o componente de ruído estocástico pode ser integrado I(1) ou estacionário I(0).

Os resultados deste trabalho evidenciam que o Estado do Ceará vem mantendo o seu endividamento em patamares reduzidos ao longo dos anos. Apesar do estado apresentar uma tendência crescente da razão DCL/RCL após o 4º quadrimestre de 2017, o Ceará permanece ao final de 2019, com a menor razão DCL/RCL entre os três estados analisados.

Os resultados indicam ainda que, se mantidos os parâmetros estimados no período pós-quebra, o nível de endividamento do Ceará seria igual ao da Bahia no quadrimestre de 2017, em relação a Pernambuco, seriam necessários quase duas décadas para que o nível de endividamento do Ceará fosse igual aquele Estado.

Assim sendo, pode-se inferir que mesmo com a tendência de crescimento identificada, se forem mantidos os gerenciamentos prudentes das contas públicas, para o Ceará atingir o limite definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, Dívida Consolidada Líquida igual a 2 vezes a Receita Corrente Líquida, seriam necessários 32 anos de manutenção da atual tendência.

De acordo com os resultados das simulações, fica evidenciada a possibilidade de uma estabilização do nível de endividamento estadual, desde que sejam mantidos os gerenciamentos prudentes das contas públicas, o que possibilitaria uma maior capacidade de investimentos do estado, em serviços como infraestrutura, segurança, saúde e educação.

A participação da sociedade nas decisões do processo administrativo não se concentra apenas na fiscalização e compreensão da gestão pública. Podemos dizer que aprimora o conceito de democracia. Contudo, para que essa participação seja realmente colocada em prática e possa atender seu objetivo, é essencial que todos os participantes possuam o conhecimento suficiente, sendo possível a contribuição e a análise de cada um, permitindo que suas opiniões influenciem realmente o procedimento de tomada de decisões. É fundamental que cada cidadão adote essa tarefa de atuar na gestão pública e de desempenhar o controle social da utilização do dinheiro público.

O que acho importante e que deveria ter é mais publicidade sobre o portal da transparência e ensinar o povo como acessar e explicar como ver as contas do governo. Nas escolas no ensino médio deveria ter a disciplina de direito constitucional, onde ia ensinar sobre a constituição, a do consumidor, a parte tributária e a LRF.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Budget deficits and budget institutions**. NBER Working Paper Series, n. 5556, Cambridge, MA, 1996. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. 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>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal: (Lei Complementar nº 101, de 04, de maio de 2000). Brasília, DF. (Atualizada pela Lei Complementar nº 131/2009. Transparência Fiscal). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. Lei Ordinária n.9.496/1997. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. Resolução n. 40/2001a. 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 XI, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

_____. Resolução n. 43/2001b. Dispõe 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 dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BREGMAN, Daniel. **A orientação fiscal dos estados brasileiros**. Brasília: ESAF, 2009.

Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/textos-paradiscussao/?searchterm=a orientação fiscal dos estados brasileiros](http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/textos-paradiscussao/?searchterm=a%20orienta%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20dos%20estados%20brasileiros)> Acesso em: 02 mar. 2015.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista TCEMG**, Minas Gerais, p. 39-57, out./nov./dez. 2018.

CEARÁ. **Balanco Geral do Estado do Ceará**. Síntese dos anos de 2017 a 2019. Secretaria da Fazenda do Ceará.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Conceitos Básicos Relevantes: O caso do Brasil *In: Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 2, p. 43-45.

GOBETTI, S. W. **Dívida líquida e dívida bruta: o efeito da estrutura patrimonial sobre a taxa de juros implícita e a trajetória do endividamento**. *In: ESAF Finanças Públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/1afdpXV_PTIN/Tema_1_1.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2015.

GUERRA JÚNIOR, Marcelino Batista. **Há Razões para um novo ajuste fiscal no Brasil?** *In: XIX Prêmio Tesouro Nacional, 2014, ESAF*. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2014/19o-premio-tesourownacional-2014/monografias-premiadas-premio-tesouro-nacional-2014/tema-1-1o-lugarmarcelino>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. Elsevier, 2006.

PERRON, P.; YABU T. Estimating deterministic trends with an integrated or stationary noise component. **Journal of Econometrics**, v. 151, p. 56–69, 2009a.

_____.; _____. Testing for shifts in trend with an integrated or stationary noise component. **Journal of Business and Economic Statistics**, v. 27, p. 369–396, 2009b.

PHILLIPS, P.; PERRON, P. Testing for a unit root in time series regression. **Biometrika**, v. 75, p. 335-346, 1988.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?>

option=com_content&view=article&id=5132> Acesso em: 28 mar. 2019.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fábio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-69.pdf> Acesso em: 17 mai. 2014.

ROY, Anindya; FULLER, Wayne A. Estimation for autoregressive time series with a root near 1. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 19, n. 4, p. 482-493, 2001.

SANTOS, Fabrício Gomes. **Dinâmica do ajuste fiscal do Estado do Ceará 2002–2008.** 2009. 52f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

SARAIVA, Tiago Almeida. **Efeitos da estabilidade dos preços nos índices regionais:** uma análise através da paridade do poder de compra. 2012. 46f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, José Carlos Barbosa. **Análise da Taxa de Crescimento da Arrecadação de ICMS Setorial do Estado do Ceará.** 2013. 30f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SIMONASSI, Andrei G.; ARRAES, Ronaldo A.; DE SENA, Augusto Marcos C. Fiscal reaction under endogenous structural changes in Brazil. **Economia** v. 15, n. 1, p. 68-81, 2014.

SIMONASSI, Andrei Gomes; ARRAES, Ronaldo de Albuquerque; MENEZES, Francisca Livia Souza; ARAUJO, Denise Xavier. **Sustentabilidade da Dívida Pública nas Regiões do Ceará,** 2013.