

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DIRETRIZES DO CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS

Fernanda Maria Afonso Carneiro¹

Daniela Goulart Schmitt²

RESUMO - O presente trabalho objetiva analisar a responsabilidade fiscal da administração pública brasileira. Foi feito um estudo da Constituição Federal de 1988, mais precisamente do art. 165, já que o mesmo está na base da atual organização hierárquica de gestão do sistema fiscal de despesas e orçamentos públicos adotados pelo governo. Encontra-se nessa parte do trabalho uma definição do controle externo, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos Orçamentos Anuais, no intuito de contribuir para o entendimento do processo de elaboração do orçamento público no Brasil. Para um aprofundamento do estudo sobre as consequências da elaboração da nova Constituição, foram feitas reflexões relativas à história política e sobre as características do nosso país, com posterior debate em relação às mudanças pelas quais este fator resultou na forma de condução da administração pública, partindo da premissa de que a Lei de Responsabilidade Fiscal expressa a intenção do legislador de promover uma administração financeira eficiente. Finalmente, foi feito um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, que buscou regulamentar a Constituição Federal na parte da Tributação e do Orçamento, fortalecendo o controle, principalmente em relação ao uso de tributos e de organização administrativa orçamentária em benefício da população, já que o mesmo defende uma maior transparência em relação aos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Palavras-chave: Controle externo. Orçamentos. Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ Professora, orientadora e membro da Comissão Científica do curso de Direito da Faculdade Paraíso do Ceará (FAPCE); doutora em Teoria Político-Jurídica e Relações Internacionais pela Universidade de Évora-Portugal; advogada OAB/CE. E-mail: fernandaafonsoadv@gmail.com

² Discente do curso de Direito da Faculdade Paraíso do Ceará – FAPCE.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um ente federativo, formado pela União, Estados e Municípios, e por essa razão apresenta uma descentralização fiscal nas despesas e nos gastos públicos, resultando em um sistema que apresenta certa autonomia na condução das políticas adotadas pelos governos. Tal cenário é resultado dos dispositivos constitucionais introduzidos pelos legisladores durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que decidiu descentralizar o poder político e financeiro para as esferas subnacionais, ou seja, pelo conjunto formado pelas administrações dos Estados e Municípios, além do Distrito Federal.

A Constituição de 1988, dessa forma, gerou um novo conjunto de normas para regulamentar o processo decisório do controle externo de despesas públicas. Essa nova regulamentação produziu, portanto, um complexo sistema hierárquico que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta, envolvendo o planejamento e a distribuição dos recursos federais.

De acordo com o Art. 70 da Constituição Federal, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Dessa forma, o texto constitucional brasileiro especifica claramente que o controle externo é de competência do Poder Legislativo, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, através da apreciação das contas anuais prestadas pelo chefe do Executivo, assim como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta. Verifica-se, portanto, que a Constituição de 1988 gerou um novo conjunto de normas complexas para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. O principal objetivo dessas inovações foi criar um sofisticado sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos, ampliando, assim, o ciclo orçamentário

para além da formulação do projeto de lei anual (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) expressa a intenção do legislador de promover uma administração financeira eficiente, atendendo ao critério de maior controle da sociedade sobre o Estado, condicionando a realização da despesa à capacidade de arrecadação de tributos pelos entes políticos. A LRF, dentre outras exigências, obriga que as prestações de contas sejam apresentadas detalhadamente às respectivas Cortes de Contas, para que as mesmas possam ser apreciadas e julgadas. No caso de as contas serem rejeitadas, será instaurada uma investigação em relação ao Poder Executivo em questão, podendo resultar na aplicação de sanções e penalidades ao agente público responsável.

Sendo assim, pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em conjunto com o controle externo, objetiva manter o controle orçamentário, visando a preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o norte de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

2 METODOLOGIA

Foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre os diferentes aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos mecanismos do controle externo das despesas públicas.

Cumprе ressaltar que o presente estudo partiu de uma perspectiva investigativa, utilizando, na sua construção, uma abordagem qualitativa.

3 CONTROLE EXTERNO

O Controle tem como função manter o equilíbrio na relação existente entre o Estado e a Sociedade, fazendo surgir, daquele, as funções que lhe são próprias e que são exercidas por meio dos seus

órgãos, sejam estes ligados ao Executivo, Legislativo ou Judiciário (TAKEDA, 2012). Com relação ao Controle Externo, mencionado no art. 71 da CF/88, trata-se, fundamentalmente, de um controle político de legalidade contábil e financeira, a quem cabe averiguar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução do orçamento. Mesmo que as atividades desempenhadas por esses dois mecanismos apresentem alguma similaridade, é necessário e oportuno registrar suas diferenças, uma vez que são distintos.

Assim sendo, ao se observar a concepção de controle da administração pública na atualidade, verifica-se que o controle externo pode contribuir de forma decisiva para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, pois o estreitamento das relações dos órgãos de controle e a sociedade tendem a favorecer as fiscalizações dos gastos públicos e, desta feita, aumentar a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado.

Uma definição do que vem a ser controle na administração pública pode ser entendida como sendo uma faculdade que os entes estatais possuem para fiscalizar os seus próprios atos de gestão, no caso do controle interno, ou de outro ente, no caso do controle externo. Este controle precisa ser capaz de realizar as atividades de gestão conforme o planejamento, com vistas ao alcance dos objetivos, para que a administração pública seja imprescindível, tendo em vista que há interesse público na análise da eficiência dos serviços postos à disposição da população (OLIVEIRA, 2008). Por isso, a administração pública deve atuar sempre com legitimidade, de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Sendo assim, também, pode-se definir o controle externo da seguinte forma:

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo

atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros. (MEDAUAR, 1993).

A Lei 4.320/64, em seu art. 81, define que o controle externo deverá ser exercido pelo Poder Legislativo e que “terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do recurso público e o cumprimento da Lei do Orçamento”. Já o Art. 82 da mesma Lei determina a periodicidade com que a fiscalização efetuada pelo controle externo deverá ser efetivada:

O poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido na Constituição Federal ou Estadual e nas Leis Orgânicas dos municípios.

O controle externo, segundo estabelece o art. 71 da Constituição Federal, será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, atribuindo, portanto, ao Poder Legislativo a função de entidade reguladora, que se apresenta também como fiscalizadora da aplicação dos orçamentos, ou seja, é através do controle externo que são apreciadas as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e julgadas as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

O Tribunal de Contas da União, através do controle externo, deve apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, realizando, ainda, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Cabe, ainda, ao Tribunal de Contas da União fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, além das aplicações de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

O Tribunal de Contas da União deve prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização de todos os setores e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas.

Em caso de ilegalidade nas despesas ou irregularidade nas contas apresentadas, serão aplicadas sanções, tanto de natureza institucional quanto individual, e penalidades ao agente público responsável, como perda do mandato eletivo, multa, proibição de exercer cargo público, bloqueio de bens e pena restritiva de liberdade.

4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), procura impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionando-o à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos e promover a transparência dos gastos públicos, ou seja, a LRF possui a finalidade de criar normas que tentam fiscalizar a responsabilidade da gestão fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento, cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente o inciso II do parágrafo 9º. De acordo com este dispositivo:

[...] Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos.

No artigo 1º, parágrafo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal existe uma tentativa de definição de responsabilidade de gestão fiscal, onde é afirmado ser necessária uma ação transparente e planejada, sendo indispensável à prevenção de riscos e correção de desvios que possibilitem o desequilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas, com limites e condições para renúncia de receita, além de limites e condições para a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operação de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Nesse aspecto, é razoável delimitar um conceito sobre qual seria a diretriz da responsabilidade civil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com vistas a moralizar a atuação de todos os administradores públicos, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na tentativa de disciplinar de forma eficaz os gastos. Sob a perspectiva a Lei de Responsabilidade Fiscal atua decisivamente para o cumprimento dos seus princípios, quanto aos processos orçamentárias, a fim de atingir os limites das metas orçamentárias. (MAGALHÃES, 2003)

Portanto a Lei complementar atende a prescrição do artigo 163 da CF de 1988, que apresenta a seguinte redação:

A Lei Complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;

- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende, também, fortalecer o Projeto de Lei Orçamentária, principalmente em relação às metas fiscais, onde será necessário um maior esforço do administrador público, já que as metas anuais estabelecidas terão seu valor corrente e constante num período de três anos. Juntamente com as metas fiscais deverão ser apresentadas avaliações do cumprimento ou não de metas anteriores, fator que deve influenciar na elaboração das novas metas que a administração pública deseja alcançar, sendo necessário ainda que estas estejam em harmonia com as premissas e objetivos com a política econômica nacional.

A lei complementar que trata da lei de responsabilidade na gestão fiscal nada mais é do que um manual de como bem administrar; infelizmente, no país, o que mais aparece nos meios de comunicação e nos tribunais são casos de maus administradores; com esta lei, temos a impressão de que, se aplicada, teremos uma mudança na administração do bem público, que alguns pensam ser privado (PELICOLI, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal proporciona, portanto, um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis em benefício da população, já que pretende garantir um maior nível de transparência em relação às ações dos três níveis de governos. Isso contribuirá significativamente para o crescimento da receita própria da União, Estados e Municípios. A esfera municipal é vista como o lócus preferencial para executar políticas públicas, que, ao mesmo tempo, combatam a pobreza, melhorem a eficácia e a eficiência do gasto e não conflitem com a necessária globalização e harmonização das políticas de caráter macro (AFONSO *et al*, 2001). Nesse sentido, portanto, considerando a responsabilidade dos gestores, de seguir as normas legais para a organização dos tributos e orçamentos, alguns órgãos são obrigados, por lei, a seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Primeiramente, a União, os 26 estados, o DF e os quase seis mil municípios. Entre esses, compreende-se: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, abrangidos os Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios onde houver), o Poder Judiciário e o Ministério Público. Posteriormente, as administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e as empresas estatais dependentes. (PELLICOLI, 2000)

Pode-se concluir, dessa forma, que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por finalidade atingir o equilíbrio fiscal, obrigar o ente da Federação a instituir e arrecadar todos os tributos de sua competência, dificultar renúncias de receitas e limitar o endividamento em todos os níveis do governo, fato este que contribuirá para o fim de heranças financeiras desastrosas que acabam obrigando novos mandatos a prejudicar sua administração pagando dívidas dos mandatos anteriores.

5 CONCLUSÃO

Parece claro que o Brasil apresenta uma administração pública caracterizada por uma relativa autonomia de condução das políticas

adotada pelo governo. Situação inovadora ocorrida após a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que contribuiu para a diminuição da centralização do poder tributário do governo central para uma municipalização da administração pública, onde o poder executivo local passou a deter o direito a uma maior participação nos processos decisórios e nas implementações de políticas.

As normas elaboradas pela Constituição Nacional de 1988 criaram um complexo sistema hierárquico para a elaboração de leis que regulamentam os gastos públicos. Através do Art. 165 CF, o mecanismo para essa elaboração começa com a criação de metas e diretrizes estipulada pela administração através do controle externo dos gastos e criação do Projeto de Lei da Responsabilidade Fiscal. Esse projeto deve ser condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos, promovendo a transparência dos gastos públicos, ou seja, devem estar presentes em todas as atividades específicas que a administração pretende desenvolver.

E é justamente com a Lei de responsabilidade Fiscal que existe uma tentativa de aperfeiçoar o processo de planejamento orçamentário. Essa lei visa a estimular a transparência fiscal através de uma maior fiscalização, tanto dos órgãos responsáveis, como da própria população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece o Projeto de Lei Orçamentária, uma vez que através da mesma será necessária uma avaliação prévia do cumprimento ou não de metas anteriores para que assim possam ser criados os objetivos e diretrizes de uma gestão. Portanto, com a sua entrada em vigor, os recursos disponíveis tendem, naturalmente, a ser mais bem utilizados em benefício da população. Esse fator contribuirá significativamente para o crescimento da própria receita da União, Estados e Municípios, uma vez que garante um maior equilíbrio fiscal.

THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND THE GUIDELINES
OF THE EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC ACCOUNTS

ABSTRACT – This paper, through a literature research, aims to analyze the fiscal responsibility of the Brazilian government. A depth study of the Constitution of 1988, more precisely of the article 165, was made, since this was the propellant of the characteristics of the current hierarchical organization of the tax administration system and public expenditure budgets adopted by the government. It is part of the work a definition of external control, the Fiscal Responsibility Law and the Annual Budgets, thereby contributing to the understanding of the process of preparing the public budget in Brazil. For an indepth study on the consequences of drafting the new Constitution were made reflections on the political history and the characteristics of our country, with further discussion regarding the changes that this factor resulted in the conduct of public administration were made on the premise that the Fiscal Responsibility Law expresses the intention of the legislature to promote efficient financial management. A study also was done on the Complementary Law No. 101/2000, which sought to regulate the Federal Constitution, part of the Taxation and Budget, strengthening control, especially regarding the use of taxes and budget management organization for the benefit of the population, since it advocates greater transparency in relation to the three levels of govern (federal, state and municipal).

Key-words: External control. Budgets. Fiscal Responsibility Law.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO Erika Amorim; KHAI-IR, Amir. **Federalismo fiscal no Brasil: A Importância dos Governos Municipais**. 2001. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1450/EALRF.pdf>>. Acesso em: 16 abril 2012.

MAGALHÃES, Arlene Zeferino do Carmo; **Lei De Responsabilidade Fiscal – LRF**. 2003. Faculdade Internacional Signorelli.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Atual. 2002. Disponível em:
<<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/entendendolrf.pdf>>
.Acesso em: 15 abril 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista de Tribunais, 2008.

PELICIOLO, Angela Cristina, **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal**. 2000. Disponível em:
http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/curso_10185/87567420191471018552321.pdf

PEREIRA, Carlos; MUELLER Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002, pp265 a 301. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 16 abril 2012.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **Diferenças entre controle interno e externo**. Disponível e, <<http://www.Jurisway.org.br/v2/dhall.asp>>. Acesso em: 29 de abril de 2014

JUSBRASIL **Legislação**. Disponível em:
<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/ anotada/2483652/art-165-da-constituicao-federal-de-88>> Acesso em: 29 de abril 2014.

PORTAL do Orçamento Público. Disponível em:
<<http://www.orcamento.org/site/17/pg6.asp>>. Acesso em: 29 de abril 2014.