

## DEZ ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: REFLEXÕES SOBRE SEUS RESULTADOS

*Denise Liesak Sant'Ana<sup>1</sup>, Maria Auxiliadora Antunes<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Universidade do Vale do Paraíba / Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Av. Shishima Hifumi, 2911 – Urbanova, CEP 12224-000 – São José dos Campos – SP, [liesak@hotmail.com](mailto:liesak@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade do Vale do Paraíba / Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Av. Shishima Hifumi, 2911 – Urbanova, CEP 12224-000 – São José dos Campos – SP, [profdora5@hotmail.com](mailto:profdora5@hotmail.com).

**Resumo** - Neste ano de 2010 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completa 10 anos. Em virtude disto, este trabalho tem por objetivo refletir sobre os resultados apresentados na administração pública após sua publicação. Muitos avanços foram trazidos pela LRF, como redução do déficit público e da dívida pública em função do limite de gastos e do endividamento público imposto pela legislação, concomitante à ação dos Tribunais de Contas, que privilegiam o acompanhamento da gestão fiscal, possibilitando acompanhar e controlar melhor as ações dos administradores públicos, que tiveram que se adequar aos limites estabelecidos na Lei, obrigando-os a executar o processo orçamentário, quais sejam, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, propalados em toda a Lei e focados nos princípios da gestão pública: *o planejamento*.

**Palavras-chave:** endividamento, controle, responsabilidade e planejamento

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas

### Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio regulamentar, principalmente o artigo 163 da CF/88, além dos artigos 165 e 200.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, tem por objetivo específico melhorar a qualidade da gestão Fiscal e o equilíbrio das finanças públicas da União dos Estados e dos Municípios. Mas a Exposição dos motivos Interministerial, contida na mensagem do Presidente da República que encaminha o Projeto de Lei do Executivo ao Congresso Nacional, esclarece os objetivos mais amplos da iniciativa federal: assegurar a estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável do país.

Após 10 anos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constatou-se que efetivamente houve um maior equilíbrio nas contas públicas, contribuindo para a estabilidade da economia brasileira.

Os níveis de endividamento dos estados e municípios apresentaram estoques suportáveis mediante a gestão fiscal planejadora das ações do governo, ao equilibrar receita e despesa com o acompanhamento regulador dos Tribunais de Contas.

Os reflexos da Lei estão tangendo os administradores públicos a considerar a adoção permanente do processo de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, amplo

acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas e a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios.

A idéia de planejamento na Administração Pública não é nova, mas veio carregada de uma nova dimensão na LRF. O objetivo é fazer com que a administração se desenvolva através de políticas e ações previamente formuladas para atender às necessidades coletivas e públicas, visando assim, o cumprimento da missão do Estado de executar metas físicas concretas, conjugadas com aquelas de caráter financeiro.

Muitos são os opositores à LRF, que consideram seus limites engessadores, ferindo a autonomia do administrador público, mas o ambiente atual está demonstrando sua eficácia.

### Metodologia

A elaboração desse trabalho fundamentou-se, basicamente, em pesquisa com o objetivo de levantar informações precisas, através de publicações, informativos, artigos e periódicos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e acompanhamento das ações fiscalizadoras dos Tribunais de Contas Estaduais, disponibilizados em sítios da internet.

### Nível de endividamento, limites e resultados

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi fundamental para melhorar o equilíbrio das contas dos municípios brasileiros entre 2002 e 2008, de

acordo com levantamento divulgado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Depois de analisar as variáveis como suficiência de caixa, gastos com pessoal, endividamento e custo per capita das câmaras de vereadores, a CNM constatou que os gestores municipais estão enfrentando com seriedade e eficiência as exigências da legislação.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) criou o IRFS – índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão, para compreender e estimular a melhoria das gestões municipais. Oferece à sociedade um parâmetro simples e ao mesmo tempo amplo de avaliação das administrações municipais, que não se restringe aos controles da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois abrange medidas de eficiência interna e de responsabilidade social.

### Índice de Responsabilidade Fiscal e Social

O IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal e Social) é decomposto em três subíndices – fiscal, gestão e social, cada um deles medindo a *performance* na área por meio de distintos indicadores. O índice fiscal, por exemplo, reflete a evolução dos indicadores relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como nível de endividamento e gasto com pessoal, enquanto os

demais buscam mostrar o cumprimento de *outras responsabilidades* de uma prefeitura, que – na avaliação da CNM e de inúmeros estudos científicos – passam por economizar recursos de manutenção da máquina administrativa e direcioná-los prioritariamente para investimentos em infra-estrutura, saúde e educação, além de atender bem e com qualidade a população local.

Conforme tabela 1, podemos verificar que, nos seis anos em análise, o endividamento dos municípios caiu de 8,04% das receitas, em 2002, para 0,81% em 2008.

Verificou-se que 23 municípios fecharam o ano de 2002 acima do limite de endividamento previsto pela LRF, que é de duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2008, o número de municípios endividados caiu para 10.

Mais significativo ainda constatou-se que em 2002, dos 5.560 municípios do país, nada menos que 2.556 (46%) não tinham caixa suficiente para honrar os compromissos. Seis anos depois, metade deles conseguiu sanear as contas. O balanço de 2008 somou 1.259 municípios sem caixa (22,6% do total).

O levantamento da CNM demonstra que o número de municípios que ultrapassam o limite previsto pela LRF de 60% da receita com gastos de pessoal tem caído gradativamente, como prova do esforço administrativo dos gestores municipais.

**Tabela 1 – Brasil Resultado Geral**

	Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fiscal	Endividamento/RCL	8,04%	8,70%	8,12%	3,76%	5,75%	3,29%	0,81%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,65%	-1,74%	0,79%	4,31%	3,40%	4,83%	6,40%
	Gasto de Pessoal/RCL	43,98%	46,66%	44,19%	44,14%	45,78%	44,60%	45,66%
	Superavit Primário/RCL	1,60%	-0,63%	2,87%	4,33%	-0,45%	2,82%	3,43%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	22,93%	22,94%	22,64%	23,03%	24,14%	22,44%	22,43%
	Investimento/RCL	26,78%	9,90%	10,36%	8,78%	11,55%	10,31%	12,90%
	Custo do Legislativo/RCL	4,36%	4,66%	4,35%	4,23%	4,43%	3,90%	3,15%
	Custo per capita do Legislativo	R\$ 28,48	R\$ 31,36	R\$ 34,24	R\$ 37,20	R\$ 41,87	R\$ 51,56	R\$ 48,54
Social	Gasto Educação/RCL	30,74%	30,76%	29,62%	28,94%	30,17%	28,97%	27,66%
	Matriculas/população	17,45%	18,09%	15,06%	16,16%	17,66%	16,74%	15,70%
	Professores com Nível Universitário	15,20%	18,90%	23,00%	29,86%	56,36%	57,31%	59,23%
	Taxa Abandono Escolar (Rede Municipal)	7,41%	7,13%	7,09%	7,16%	7,43%	4,30%	7,01%
	Gasto Próprio em Saúde/RCL (SUS)	18,50%	17,89%	17,02%	15,08%	19,14%	16,41%	15,97%
	Cobertura Vacinal	79,15%	75,56%	76,19%	73,94%	77,96%	80,69%	82,62%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	20,41	19,64	18,25	18,44	17,34	17,42	15,8
	Média de Consultas Médicas por ano	2,04	1,97	1,95	1,95	1,64	2,00	2,59
<b>Quantidade de Municípios</b>		<b>5.156</b>	<b>5.012</b>	<b>4.285</b>	<b>4.164</b>	<b>4.938</b>	<b>5.232</b>	<b>4.994</b>

## O controle e acompanhamento dos Tribunais de Contas

No intento de combater o déficit orçamentário e, dele conseqüentemente, a dívida governamental, a Lei Complementar nº 101, de 2000 veio apresentar um conjunto de limites e condições para a gestão do dinheiro público; O desrespeito à Lei acarreta, em muitos casos, sanções administrativas e penais.

Evidente que sem a fiscalização dos Tribunais de Contas, a eficácia desta disciplina fiscal ficaria comprometida, nisso considerando os vícios prevaletentes na Administração Pública, sobretudo os fictícios planos orçamentários; a criação de despesa sem suporte de caixa; o forte aumento de gasto em período eleitoral; a falta da repartição, por Poder, do limite da despesa de pessoal; a não-limitação da despesa em momento de queda da receita, entre tantos outros desacertos.

De qualquer modo e tendo em mira as atribuições constitucionais e a experiência técnica de recursos humanos, os órgãos de controle externo afiguram-se como os melhores guardiões da Lei de Responsabilidade Fiscal. Reforça isso ao fato de que a Lei de Crimes Fiscais determina o processamento e o julgamento de relevantes transgressões fiscais, a resultar pesada multa pessoal ao gestor; nada menos que 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º).

Destarte, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP - ao qual se jurisdicionam o Governo do Estado e 644 municípios – não vem medindo esforços para o atendimento do novo direito financeiro.

Com efeito, logo em junho de 2000, lançou um manual básico, explicando, de forma didática, todos os comandos da LRF. Esse trabalho foi largamente consultado em vários endereços eletrônicos, sendo depois reproduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, entidade que, à época, articulava, em nível nacional, a divulgação da então nova lei complementar.

Em seguida, o TCESP promoveu nestes dez anos de LRF, mais de 500 encontros pedagógicos com agentes políticos e servidores das entidades jurisdicionadas.

Ainda, foi criado o Sistema de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo, o AUDESP, que, todo mês, capta números orçamentários dos jurisdicionados e, se for o caso, alerta, de imediato, os gestores quanto a riscos fiscais como superação de 90% dos limites da despesa laboral e dívida consolidada; iminência de déficit orçamentário anual; queda da receita a demandar contingenciamento do gasto; projeção de déficit

previdenciário; falta de dinheiro para despesas assumidas nos oito derradeiros meses do mandato.

Nos trabalhos de campo, realizados, todo ano, em cada um dos 644 municípios paulistas, a Auditoria confirma, *"in loco"*, aqueles números eletronicamente remetidos.

Desse esforço fiscalizatório, tem-se que, no intervalo de sete anos, entre 2001 e 2008, o resultado orçamentário dos municípios paulistas transformou-se de um déficit global, em 2001, de R\$ 298,608 milhões (1,51% da receita) para um superávit global, em 2008, de R\$ 2.780,116 milhões (5,15% da receita).

E, convém dizer que, em muitos casos individuais, o déficit orçamentário está sendo bancado pela sobra líquida de caixa do ano anterior, ou seja, mediante superávit financeiro absolutamente descompromissado.

No âmbito do Governo do Estado de São Paulo, o superávit primário de 2008 (R\$ 5,534 bilhões) foi 244,37% maior que o havido no ano de 2.000 (R\$ 1,607 bilhões).

Ainda na Administração Estadual, a despesa de pessoal registrou declínio de 58,09% (2000) para 47,32% da receita corrente líquida (2008).

Conclui o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que *"Diante dos resultados apresentados ao ciclo de gestão governamental relativos ao período de 2000/2010, perfazendo dois ciclos completos de mandatos do Chefe do Executivo, que o processo de condução da gestão fiscal dos municípios tem revelado melhorias, levando-se em conta os números obtidos na execução orçamentária (equilíbrio orçamentário), na capitalização do regime próprio de previdência, nos limites verificados na apuração das dívidas de curto e longo prazo e nas despesas com pessoal"*.

Contudo, em relação à dívida de longo e de curto prazo, considera o TCESP que, embora dentro dos limites legais, a folga orçamentária produzida nesta década não obteve ainda o êxito de resgatá-las por completo, levando-os a concluir que o equilíbrio fiscal perfeito, isto é, a gestão orçamentária executada com base nas receitas do próprio exercício ainda levará mais uma década.

Mediante seus resultados, defende o órgão a continuidade do controle externo mantido em sua plenitude, imbuídos do compromisso com a sociedade, verdadeiro foco das atenções da gestão fiscal responsável.

## O processo orçamentário

O planejamento é o alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal; quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos definidos na lei.

No que tange ao processo orçamentário, a LRF veio somar-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – um caráter integrado nos três níveis de governo. Nesse sentido, institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

A nova metodologia do Plano Plurianual, que integra planejamento e orçamento, insere-se nesse contexto. Antes mesmo da LRF, havia grande preocupação com a ênfase excessiva dada ao orçamento e com o fato de o PPA apresentar objetivos e diretrizes gerais, não quantificados de difícil acompanhamento e controle. A partir da LRF, a existência de metas físicas evita que se induza o cidadão a pensar que gastar mais é necessariamente melhor. Agora, o importante é acompanhar o produto final gerado pelo gasto público relativamente ao seu custo.

Na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias a LRF inovou, ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. Com a adoção do regime de metas, o resultado primário passou a ser o compromisso em torno do qual a política fiscal se estrutura, tendo em vista o objetivo de estabilizar a dívida pública.

O estabelecimento de metas fiscais é acompanhado de medidas que permitem uma avaliação qualitativa. Além de avaliar a execução das metas do ano anterior, deve-se fazer na LDO:

a) uma avaliação da situação financeira e atuarial da previdência e de todos os fundos públicos;

b) um anexo que mostre a origem e a aplicação dos recursos de privatização, tendo em vista que a LRF proíbe a utilização de recursos de privatização para financiar despesas correntes, exceto quando destinadas a formar fundos para a previdência;

c) um Anexo de Riscos Fiscais, que identifique quais são os passivos contingentes e outros riscos que corre a gestão pública.

O passo seguinte é a elaboração do orçamento, que deve detalhar as despesas e as fontes de receita que as financiam. Um fator que historicamente dificultou o ajuste das contas públicas foi o irrealismo do orçamento, tanto no Executivo como no Legislativo. Assim, se o orçamento for mal dimensionado, mais tarde, o cumprimento das metas tornar-se-á inviável.

Exige-se, ainda, a adoção de práticas de gestão fiscal transparente, de modo que o cidadão/contribuinte e eleitor possam exercer o controle social – ação fiscalizadora exercida pela

população através de audiências públicas, já no processo orçamentário. Nesse sentido, a LRF exige que se divulguem demonstrativos sobre renúncia de receitas e criação de despesas de caráter continuado.

A execução orçamentária e financeira integra o processo orçamentário como forma de acompanhamento gerencial dos resultados fiscais pretendidos.

Dessa forma, a LRF permite o acompanhamento das metas na execução financeira, obrigando a publicação das metas de arrecadação bimestrais e da programação financeira mensal para o exercício. Nesse sentido, a LRF também impõe o realismo orçamentário durante a execução financeira porque, sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, devem ser realizados cortes nos gastos.

Após a LRF, a regra de corte deve ser aquela que consta da LDO, podendo ser um corte linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento ou proteção às áreas sociais, por exemplo. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado a cada dois meses, serve de base para a decisão de corte, porque permite projetar a evolução da execução financeira para o final do exercício.

O processo orçamentário e sua execução inserem-se num contexto maior, numa ordem orçamentária e financeira estabelecida por um conjunto de leis que precisam ser respeitadas. Nesse sentido, a LRF apresenta as regras para a fixação das despesas, a partir da compreensão de que existe um conceito de “despesa autorizada”.

Apresenta também o conceito e o mecanismo de compensação para despesas de duração continuada e vários aspectos importantes que devem ser considerados na geração dessas e de outras despesas: a preservação do patrimônio público, o cumprimento dos limites mínimos para gastos com educação e saúde e as regras de final de mandato. Além disso, a LRF regulamenta aspectos da separação entre o público e o privado, especialmente no que se refere a subsídios e subvenções.

O planejamento é o alicerce da LRF, pautando as ações dos governantes de hoje pelas consequências dessas ações para as gerações futuras. É através dos instrumentos de planejamento orçamentário que se identificam as necessidades sociais e se constituem os compromissos de ação do poder público, posto que a qualidade desses instrumentos garanta a eficiência e eficácia da gestão levada a efeito pelos representantes do povo na condução dos destinos da sociedade.

## Mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal

Garantir a qualidade do gasto público, orientando a gestão por um planejamento, controle e acompanhamento de resultados é o que propõe o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal (LQF).

O projeto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal e agora se encontra em discussão na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) da casa.

A proposta representa um grande avanço para as finanças públicas no País, ao complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integrando as fases do ciclo orçamentário e estabelecendo condicionantes para áreas como o planejamento, o controle e a execução financeira.

Considerando os três blocos básicos do projeto - responsabilidade fiscal, qualidade dos gastos e orçamento, o projeto visa mudar todo o processo de planejamento e execução orçamentária no Brasil. Nos dias atuais, cada esfera de poder faz de uma forma diferente, sendo necessária a padronização dos processos, ao mesmo tempo em que também disciplina a atuação do Legislativo em relação às finanças públicas.

No que concerne à responsabilidade fiscal, o projeto pretende conferir tratamento igual às três esferas de governo. Atualmente, apenas estados e municípios estão sujeitos a limites e restrições de gastos e o governo federal não. Com a proposta nenhum governo pode ter limite inferior ao outro.

No que tange à qualidade dos gastos, um dos pontos principais é a exigência de um relatório da administração, em detrimento dos relatórios contábeis atuais. Através do relatório da administração, o governo terá que explicar o que fez, abrindo espaço para sua avaliação. Ele precisa informar não só o que gastou, mas como gastou e os resultados obtidos.

Por fim, no campo do Orçamento, a grande mudança diz respeito ao plano plurianual de governo, que deve coincidir com o plano de governo do candidato apresentado na campanha. O gestor ao criar uma despesa de caráter continuado no orçamento terá também que informar também o que vai garantir a receita para arcar com esse custo – corrigindo a falha da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a aprovação do projeto da Lei de Qualidade Fiscal, serão estabelecidos três choques: um de transparência, por meio do acesso às informações; outro de gestão, através do acompanhamento e alcance efetivo dos resultados; e outro, por fim, de controle externo, dado o fortalecimento das instituições que fazem parte do ciclo orçamentário.

## Conclusão

As mudanças que poderão ocorrer na LRF, através do Projeto da Lei da Qualidade Fiscal asseguram ao orçamento público, o papel que ele de fato deve ter numa sociedade democrática: o de peça chave de controle dos gastos públicos e da definição das prioridades nacionais. Além do fortalecimento da democracia insta o orçamento a refletir nos anseios da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos, e assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas bem como os meios para o financiamento dos gastos.

Registre-se que, nestes últimos anos, vêm-se verificando vários exemplos de notável observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal, em todos os níveis de governo. Esse notável esforço de ajuste, comprovado pelos números, foi premiado pelo voto soberano do eleitorado na maioria dos Estados, o que indica que, embora o objetivo inicial ainda esteja longe de ser alcançado, a sociedade brasileira clama por uma gestão austera dos recursos que confia ao Poder Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não nasceu perfeita, ocorrerão ajustes e adequações, mas a sociedade percebeu seus reflexos nas contas públicas e, conseqüentemente, após dez anos estão presenciando os resultados alcançados.

## Referências

BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios. IRFS – Índice de responsabilidade fiscal, social e de gestão dos municípios brasileiros. Edição 2008. Disponível em: <[http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/lrfs/IRFS\\_2008.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/lrfs/IRFS_2008.pdf)>. Acesso em 15 jun.2010.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 13 jan.2010.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/lrf/10-anos-de-lrf-2010-05-21.pdf>>. Acesso em 11 abr.2010.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. A experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2582, 27 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17057>>. Acesso em 31 jul. 2010.