

GABRIEL ROCHA MIRANDA DE VASCONCELOS

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE
NA GESTÃO DOS RECURSOS: UMA CRÍTICA À APLICAÇÃO DA LEI
COMPLEMENTAR 101/2000.**

Palmas - TO

2020

GABRIEL ROCHA MIRANDA DE VASCONCELOS

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE
NA GESTÃO DOS RECURSOS: UMA CRÍTICA À APLICAÇÃO DA LEI
COMPLEMENTAR 101/2000.**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas - CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves.

Palmas - TO

2020

GABRIEL ROCHA MIRANDA DE VASCONCELOS

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE
NA GESTÃO DOS RECURSOS: UMA CRÍTICA À APLICAÇÃO DA LEI
COMPLEMENTAR 101/2000.**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas - CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves.

Aprovado em 07 de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Sinvaldo Conceição Neves.

(Orientador)

Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). Esp. Andrea Cardinale Urani Oliveira de Morais.

Centro Universitário Luterano de Palmas

Prof(a). Msc. Fabiana Luiza Silva Tavares.

Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas - TO

2020

Agradeço a Deus por me ajudar ao longo dessa árdua jornada acadêmica. Aos meus familiares por todo apoio, incentivo e compreensão. Ao meu orientador professor Msc. Sinvaldo por toda dedicação e auxílio na produção teórica do trabalho.

RESUMO

O estudo possui o intuito de abordar a lei de responsabilidade fiscal como instrumento de controle na gestão dos recursos fazendo uma espécie de crítica a aplicação da Lei Complementar nº 101/2000. O objetivo geral é analisar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos. Para que se possa alcançar os objetivos é preciso utilizar de uma metodologia, assim, a presente pesquisa será de caráter exploratório com base em doutrinas, legislação específica e artigos científicos. A vista disso, trata o primeiro capítulo sobre a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, o segundo pauta nas características dos instrumentos de controle da administração pública e o terceiro as inovações advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Verifica-se que a norma em comento foi implementada no ordenamento jurídico brasileiro para prevenir a prática da corrupção por agentes públicos.

Palavras-Chave: Administração Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Recursos Públicos. Responsabilização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	8
1.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE UM INSTRUMENTO LEGISLATIVO DE CONTROLE DE GASTOS.....	9
1.2 ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	11
1.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	13
2 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.1 O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS.....	20
2.2 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	23
2.3 A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	26
2.4 REFLEXOS POLÍTICOS DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	28
3 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	31
3.1 OS PILARES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	31
3.2 OS GASTOS COM A FOLHA DE PESSOAL REALIZADO PELA ADMINISTRAÇÃO.....	35
3.4 CRÍTICA AOS EFEITOS DA APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	39
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

É constante o desequilíbrio nas finanças no Estado Brasileiro as crises econômicas caracterizam um desequilíbrio entre receita e despesa e isso provoca um déficit orçamentário gigantesco. Nessa ótica, é que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, impondo o estabelecimento de regras rígidas com a finalidade de equilibrar as contas públicas e normalizar o cumprimento de investimentos públicos.

Assim, é de extrema importância a observância da moralidade no exercício da função pública, tendo em vista os questionamentos acerca da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois alguns agentes públicos não agem em conformidade com a moral ou a ética, ao atuarem de forma corrupta, impactando o contexto jurídico.

Em função disso, há os princípios da Administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos na Constituição Federal de 1988. E quando ocorre o descumprimento desses princípios norteadores, entra em foco a corrupção poderá ter diferentes significados, ultrapassando muitas vezes a própria concepção que a sociedade tem da mesma.

Vale mencionar que durante a fase de implementação da Lei Complementar nº 101/2000 muitos parlamentares se oporam ao projeto, sob a alegação de que a inflexibilidade das contas públicas era em prol de um bem-estar social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada com um dos principais mecanismos de controle dos gastos públicos, por meio de dispositivos que propiciam o planejamento dos gastos públicos, mas isso geralmente não ocorre no caso concreto.

A transparência nos órgãos públicos em relação aos gastos da Administração Pública é algo questionado diariamente, diante da falta de fiscalização, o que conseqüentemente não contribui para a melhoria na relação entre cidadão e o Estado.

Com isso, mesmo possuindo um direito garantido constitucionalmente é dificultoso para o cidadão o acesso à publicidade dos atos praticados pela a Administração Pública, transformando a máquina pública em uma verdadeira desordem. Conquanto, o trabalho buscará discorrer acerca da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a ausência de transparência por parte dos representantes do povo, bem como, o entendimento diversificado da jurisprudência acerca da questão.

Visando alcançar o objetivo geral de analisar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos, elegeu-se objetivos específicos: a) Descrever os dispositivos oferecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao controle dos gastos públicos; b) Identificar as medidas tomadas pelos órgãos fiscalizadores para prevenir a ocorrência de ilegalidades por parte dos gestores da máquina pública e c) Apresentar o posicionamento da jurisprudência e o entendimento da doutrina.

Para que se possa alcançar os objetivos é preciso utilizar de uma metodologia, assim, a presente pesquisa é de caráter exploratório com base em doutrinas, legislação específica e artigos científicos.

O estudo busca averiguar se a Lei de Responsabilidade Fiscal está sendo cumprida em sua plena eficácia pelos agentes públicos no exercício da função pública, tendo em vista os inúmeros efeitos da aplicabilidade da norma para o crescimento econômico da população.

1 APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O constante desequilíbrio nas finanças públicas, provocando um déficit gigantesco entre receitas e despesas, é resultado da implementação da Lei Complementar nº 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamentando a distribuição dos gastos públicos, impondo maior responsabilidade aos gestores públicos, constituindo-se como um código de conduta a ser sempre observado na gestão da coisa pública.

A administração pública sempre esteve envolvida em polêmicas quando o assunto é a transparência de seus atos que são feitos de forma superficial, pois em muitos casos as informações acerca dos gastos com a gestão pública são ocultas, comprometendo a credibilidade da sociedade em seus representantes.

Assim, existe cobrança da sociedade por visibilidade e acesso ao conteúdo informacional dos gastos efetivados pelo governo. Já que o acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite a sociedade exercer seu papel na identificação de ocorrências que impedem o crescimento país. Conquanto, as fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades para se manifestar através de parlamentares quando o assunto engloba dinheiro público.

Segundo Barbosa (2001 *apud* ANDRADE, 2015), a criação de um sistema de disciplina fiscal reside no fato de responsabilizar o administrador público pelo desempenho de gestão financeira. Nas palavras do supramencionado autor ainda, a responsabilização do gestor público somente ocorre caso houver o descumprimento de regras estipuladas durante a gestão fiscal, acarretando penalidades.

A normativa em comento estabelece diretrizes de procedimentos na utilização de recursos públicos, impondo limitação nas despesas, estipulando regras de cumprimento orçamentário, e conseqüentemente obrigando a transparência nas contas públicas, em caso de inobservância incide sanções e penalidades, até mesmo de ordem criminal aos responsáveis.

Com base no artigo 1º da LRF apregoa uma gestão responsável do dinheiro público, prevenindo através do planejamento, transparência, controle e responsabilização, riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Como relatam Martins e Nascimento (2014) que a Lei tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser

observado, doravante, na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros.

Nesse diapasão, a referida Lei funciona como incentivo para uma gestão correta no uso do dinheiro público em proveitos da sociedade como a construção de escola, creche, hospital ou até mesmo de nova repartição para os funcionários. Além do mais, atua no combate contra a corrupção, ao limitar os gastos públicos dos maus administradores, evita que o próximo gestor encontre o órgão envolto em dividas da gestão passada.

No entender de Nascimento (2013, p. 56) é uma lei complementar federal:

Este dispositivo sofreu influências tanto externas como internas antes e durante seu surgimento. Observa-se a influência externa na adoção de práticas de gestão fiscal bem sucedida em outros ordenamentos jurídicos e até mesmo em organismos internacionais. Exemplifica-se isto com o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal, influenciado pelo Fundo Monetário Internacional, internamente, a LRF coaduna-se com as reformas constitucionais, especialmente as emendas constitucionais.

Na realidade, a função primordial da LRF é prevenir que o gestor do dinheiro público, gaste além do que arrecade nos impostos, tomando consciência de sua responsabilidade perante o povo, detentor do Poder Público. Dessa forma, a LRF funciona como mecanismo de avaliação, fiscalização, penalização, da administração, punindo os atos lesivos á gestão pública, observando em todos os aspectos o devido processo legal.

1.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE UM INSTRUMENTO LEGISLATIVO DE CONTROLE DE GASTOS

A normativa especial para contenção dos gastos públicos que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, possui vigência devido a disposição no artigo 163 da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*:

Art. 163. 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 financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

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.

Além do mais, a normativa teve a criação inspirada em legislações estrangeiras como dos Estados Unidos, Reino Unido, entre outros. Todavia, a LRF não pode ser vista apenas como um instrumento de responsabilidade fiscal, a mesma engloba atos fiscalizatórios, orçamentários, didáticos, e principalmente punitivos. Para Rosa (2009, p. 55) Lei que regulamenta o artigo 163 da CF/88:

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

No entendimento da autora, a LRF insere-se na Constituição Federal de 1988 como circunstância do federalismo brasileiro previamente disposta na Constituição, prevendo métodos de transferências dos recursos fiscais para União, Estados e Municípios. Vale mencionar que o parágrafo 9º do artigo 165 da Carta de 1988 se remete a Lei Complementar em seus incisos I e II:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Embora a previsão legal da Lei complementar, houve demora por parte do Poder Legislativo e Poder Executivo na concretização e elaboração do projeto para oferecer a tão sonhada normativa prevista na Constituição para a sociedade. Por fim, cita-se ainda, o previsto no artigo 169 do mesmo diploma legal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou

contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

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

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

II - exoneração dos servidores não estáveis.

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

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Após sua publicação, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi objeto de várias Ações diretas de inconstitucionalidade sob os mais diversos argumentos. O Superior Tribunal de Justiça também tem aplicado a Lei de Responsabilidade Fiscal em seus julgados no sentido de dar plena eficácia a seus dispositivos. (QUINTAS, 2015). Percebe-se que mesmo com todo amparo legal para sua criação a LRF, demorou ser implementada (fazendo-se paramento entre 1988 e 2000), e após sua vigência foi alvo de críticas das mais variadas áreas.

A LRF possui disciplinas constitucionais diversas que visam o mesmo valor ou princípio constitucional que busca a moralidade na administração ou paralelamente coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, sempre pautando pela boa gestão do dinheiro público.

1.2 ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Vistos os preceitos da responsabilidade fiscal, é preciso fazer uma breve exposição acerca do instituto da administração pública, para que se possa enriquecer a pesquisa e conseqüentemente

resolver a problemática do estudo. Administração Pública, em sentido objetivo, “é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”. (DI PIETRO, 2016, p. 52)

A Administração Pública é composta exclusivamente pelos órgãos integrantes da administração direta (órgãos vinculados a uma pessoa jurídica que exerce atribuições administrativas e pelas entidades compreendidas como administração indireta). Sendo entidades da administração indireta as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A administração direta é representada pelos órgãos que compõe as pessoas políticas do Estado (União, estado, Distrito Federal e municípios), que receberam qualificações para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas. (GASPARINI, 2014)

Em contrapartida, a administração indireta é representada pelo conjunto de pessoas jurídicas desprovida de autonomia política, ligadas a administração direta. Neste lugar, o Estado transfere a sua titularidade ou execução das funções para que outras pessoas jurídicas, ligadas a ele, para que estas possam satisfazer as demandas. Existem também as entidades paraestatais das quais se destacam os Serviços Sociais Autônomos (Sistema “S”). Exemplos de unidades vinculadas ao Sistema “S” o SESI, o SENAI, o SENAC, o SESC, o SEBRAE, dentre tantos outros. (JUSTEN FILHO, 2016)

Assim, a administração pública objetiva capacitar os gestores públicos para controlar os gastos em relação ao uso do dinheiro do povo de forma equilibrada. Conforme explanado, a mesma é fundamentada por princípios.

No entanto, a moralidade administrativa tem registro constitucional como um dos princípios norteadores da Administração Pública. Segundo o autor: “a probidade é igualmente, uma forma de moralidade na prática (art. 37 da CF). [...] a imoralidade administrativa constitui razão plausível para a nulidade do ato inquinado de vício”. (BRAGA, 2007, p. 81 *apud* BERNARDES, 2015, p. 45)

De acordo com José Filho (2008) na sociedade contemporânea, a administração pública é profundamente estigmatizada pela ausência de recursos e por uma exigência cada vez mais ampla da sociedade, refletindo nos gestores públicos, uma elevada preocupação relacionada aos aspectos que tangem à existência de controle e transparência mais eficiente nas entidades cuja administração é de sua responsabilidade.

Logo, tem-se que a administração pública consiste em ações, princípios e também diretrizes regidas pelo Estado, de modo a regular o convívio em sociedade, pois com o passar do tempo a lei precisa se adequar ao contexto atual da população, precisando passar por modificações impactantes.

1.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A transparência pública surge como um desafio aos gestores públicos frente a uma postura coerente e com base nos regulamentos norteadores que legitimam a administração pública, conduzindo seu trabalho junto à sua jurisprudência de modo efetivo e centrado na qualidade da prestação dos serviços disponibilizados ao cidadão.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37 trata dos princípios básicos que norteiam a Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, competindo aos administradores públicos criar mecanismos que possibilitem sua aplicabilidade no âmbito da sua gestão.

Importante destacar que outros princípios emergem daqueles expressamente descritos no texto constitucional tais como: princípio da licitação pública, prescribibilidade dos ilícitos administrativos, da responsabilidade civil da administração, da razoabilidade (ou proporcionalidade), da supremacia do interesse público, do controle judicial dos atos administrativos e da motivação. A obediência a esses princípios é requisito indispensável para a concretização dos fins sociais almejados pela sociedade.

Deve-se compreender ainda que os referidos princípios devem ser interpretados em consonância com os princípios também constitucionais, da solidariedade social e do desenvolvimento nacional. A Lei Complementar nº 101/2000, popularmente denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal surge como importante mecanismo de controle das contas públicas, fiscalização e transparência, regulamentando o texto constitucional no que concerne ao orçamento e tributação. Traz em seu bojo um grande desafio para os gestores públicos, no que tange a maior rigor para o governo não contrair empréstimos e dívidas, sendo necessário um reordenamento do planejamento e gerenciamento dos recursos públicos.

Pensar em gestão pública na atualidade, mesmo após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal compreende uma reflexão ética do princípio norteador da conduta do

agente público, capaz de tornar a administração pública mais transparente e adequada, objetivando atos de responsabilidades em todas as esferas nacional, estadual e municipal.

A administração pública é fundamentada por princípios, sendo a obediência a esse requisito indispensável para a concretização dos fins sociais almejados pela sociedade. Em conformidade a Constituição Federal de 1988 são princípios fundamentais que balizam o ordenamento jurídico brasileiro na administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

O princípio da ética ocorre em cumprimento dos ditames legais para ação legitimada no art. 37 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para compreender os Princípios da Administração Pública é necessário entender a definição básica de princípios, que servem de base para nortear e embasar todo o ordenamento jurídico e é tão bem exposto por Reale (1986, p. 60), ao afirmar que: “princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade”.

Tem-se que o princípio da legalidade preceitua que toda atividade da Administração Pública deverá ser exercida nos exatos ditames da Lei. Não sendo assim, estará a administração incorrendo em ação contrária à lei, passível de nulidade, pois não se vinculou ao que a lei determinou.

Para Justen Filho (2016, p. 192) acerca do assunto em foco:

O vocábulo lei é utilizado constitucionalmente para indicar diversas espécies de atos estatais, tal como se vê no elenco contido no art. 59 da CF/88. Rigorosamente, a expressão lei indica um gênero que abrange a Constituição (e suas emendas), as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e, mesmo, as resoluções. (...). Mais precisamente, o princípio da legalidade significa a necessidade de uma manifestação de vontade dos órgãos constituídos pela Constituição, representativos da soberania popular.

Portanto, ao observar-se este princípio, foi possível constatar o quão importante ele é, pois, o mesmo protege o cidadão de arbitrariedades e desvios na Administração Pública. O princípio da legalidade é umbilicalmente ligado ao Estado Democrático de Direito, pois este está submisso à lei.

Nesse enfoque, seguindo o raciocínio de Mello (2013, p. 93):

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.

O agir da Administração Pública dentro dos preceitos da lei, quer dizer que todos os seus agentes deverão obedecer de mesmo modo o comando legal, desde o agente do mais alto patamar, até o mais simples dos servidores, sem exceção. O princípio da impessoalidade consiste em trazer para toda a coletividade a segurança jurídica que garanta que os interesses públicos estarão à frente de questões particulares. Com isso, deverão ser coibidas as ações arbitrárias.

Já o princípio da moralidade impõe à Administração Pública, o agir ético de seus agentes, de forma proba moralmente aceitável. Essa moral administrativa pode ser diferenciada da moral comum, não em sua essência, mas sim pelos seus efeitos no mundo jurídico, pois os atos administrativos praticados em discordância com o princípio da moralidade deverão ser declarados nulos.

O Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) prescreve que “o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente”. Assim, a moralidade administrativa deve ser observada pelo agente público, em seu agir, de modo objetivo e não de forma subjetiva.

O princípio da publicidade prevê que os atos praticados pela Administração Pública devem ser públicos. Tal exigência decorre do Estado Democrático de Direito, pois nesse sistema não se pode admitir a prática de atos de forma sigilosa, excetuando-se os casos previsto na Constituição Federal. Di Pietro (2016, p. 67) leciona que:

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

Claro é que com a publicação dos atos, emerge a possibilidade de controle pelo povo, pois é evidente que só com o conhecimento de seus conteúdos é que se poderá exercer esse direito de

controle. Além da questão da transparência e do controle, a publicidade dos atos confere eficácia aos mesmos, pois só a partir da sua devida publicação, é que o ato começará a produzir os seus efeitos.

O princípio da eficiência é imposto aos agentes públicos o dever de executar suas atribuições de modo mais eficiente possível, prestando desta forma, um serviço satisfatório aos seus usuários.

Para que isso ocorra, os serviços devem ser prestados de forma rápida, econômica, com zelo. Não há mais espaço para serviços de má qualidade, burocráticos, que se tornam verdadeiras inutilidades públicas, onerando o erário e prejudicando a sociedade. A Administração Pública deve sempre objetivar o interesse público.

O princípio da eficiência, a partir do momento em que sendo um princípio basilar do direito administrativo, serve de apoio jurídico para que possa ser exigida pelos cidadãos, está eficiência da Administração Pública.

Assim, a sociedade como um todo é quem custeia os serviços públicos, sendo assim, nada mais justo que haja um proceder eficiente por parte da Administração Pública para satisfazer suas necessidades com qualidade.

Nesse sentido, levando em consideração a aplicabilidade dos princípios constitucionais da Administração Pública em detrimento da funcionalidade do Portal da Transparência surgem princípios vinculados a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF quais sejam: planejamento, controle, fiscalização e transparência.

Destaca-se que a referida lei engloba a responsabilização dos crimes cometidos por gestores públicos em detrimento das finanças públicas, em outras palavras, quando ocorre o descumprimento de regras ou princípios instituídos para a gestão fiscal, onde:

Normatiza, legitima todo processo de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, esclarece todas as ações preventivas para não cair em riscos e correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas em relação ao planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas de uma gestão equilibrada e eficaz. (BRASIL, 2000).

No que se referem à atualidade as normas de finanças, aumentam as responsabilidades dos gestores públicos, que passam a ser responsáveis por todo o equilíbrio das contas públicas, pelo cumprimento das metas e dos resultados da receita e das despesas.

Leciona Cruz (2012, p. 183) acerca da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal, define que:

A transparência na gestão fiscal é tratada na lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Conforme a Constituição Federal de 1988, os agentes públicos, alguns escolhidos diretamente pela população, outros que assumem funções administrativas de forma indireta possuem direitos e deveres constitucionais inerentes às suas funções exercidas, seja como gestor público, seja como cidadão e devem apoderar-se de conhecimentos da legislação pertinente os princípios que regem a administração pública, com isso a utilização desse meios, conseguirá passar informações de forma clara, relativas à conduta do gestor público. Afinal, não se pode reivindicar sem conhecimento de causa.

Após a exposição dos princípios dispostos no artigo 37 da Magna Carta de 1988, é primordial o destaque de dois princípios que incidem diretamente reflexos nos gastos públicos, conforme breve narrativa a seguir. Inicialmente, tem-se o princípio razoabilidade que consiste em instrumento de cessação da arbitrariedade e discricionariedade por parte de agentes do Poder Público.

Expõe Silva (2020, p. 110) que a razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante:

O consenso social acerca do que é sensato. Então, não há como se falar em aplicação do direito, elaboração de normas, realização de atos administrativos e afins sem antes pensar no que seja razoável (e proporcional), pois ele(s) condicionam o justo e correto modo de agir dos administradores e administrados em uma sociedade. Em obediência a esse mandamento, as decisões têm de ser fundamentadas adequadamente, os fatos relevantes devem ser levados em conta, e devem, sobretudo, guardar proporção entre os meios e o fim a que se destina. Pelo critério da razoabilidade é que se busca a melhor maneira de concretizar a utilidade pública postulada pela norma; é a congruência lógica entre as situações postas e decisões administrativas.

O referido princípio encontra-se consagrado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, além disso, possui instrução normativa pautadas em legislações internacionais, sendo assim, importante para a Administração Pública em seu funcionamento e controle dos gastos.

Em contrapartida, conforme o entendimento de Di Pietro (2016, p.71), “trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário”.

Já Carvalho Filho (2010, p 36) diz que a razoabilidade é a qualidade daquilo que é razoável, ou seja:

Aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocam a conduta possam dispor-se de forma pouco diversa; e complementa afirmando que a razoabilidade é subjetiva, ou seja, o que pode ser razoável para uns pode não ser para outros. Este autor frisa que o princípio da Razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade, pois se atuar fora desses padrões algum vício estará contaminando o comportamento estatal, o que significa dizer que não pode existir violação a tal princípio quando a conduta administrativa é totalmente revestida de ilicitude.

Logo, atua de modo a proibir que o agente público, não administre os gastos públicos de maneira desenfreada, descumprindo a lei, agindo de forma arbitrária e autoritária em prol de suas vontades, sem bom senso e prudência sem suas decisões.

Esta explanação coaduna-se com a proferida por Mello (2013, p. 111), que diz “o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providencia mais adequada a cada qual delas; mas isso não significa que lhe seja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito”. A Razoabilidade encontra disposição no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999, que impõe:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

Com base no explanado, entende-se que o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade é considerado como mecanismo de prevenção de possíveis abusos nos gastos públicos, atuando no controle da discricionariedade legislativa e administrativa.

Por fim, o princípio da economicidade que reflete diretamente nos gastos feitos pelo gestor público de forma arbitrária. É certo que a economicidade apenas passou a ser levada em consideração após a reforma administrativa da Emenda Constitucional nº 19/1998. Ressalte-se que a reforma tinha como objetivo um sistema administrativo mais célere e funcional, já que o Superior Tribunal de Justiça anteriormente considerada a economicidade e a eficiência como um dos deveres do administrador. Segundo Maliki (2019, p. 45) o princípio da economicidade:

É o critério utilizado para condicionar as escolhas que o mercado ou o Estado, ao regular a atividade econômica, devem fazer constantemente, de tal sorte que o resultado final seja sempre mais vantajoso que os custos sociais envolvidos. Muitas teorias procuram explicar esse princípio que é a relação entre custo versus benefício, ou que relação adequada entre os recursos envolvidos e as resultantes alcançadas.

Diante disso, o direito econômico torna-se aspecto de extrema relevância na tomada de decisões na gestão pública. Nas palavras de Campos (2008, p. 341) trata-se de matéria interdisciplinar que pode levar a uma conclusão melhor da escolha aquele cenário para sociedade:

A lógica econômica tradicional para a regulamentação de falhas de mercado diz respeito aos problemas e a maximização da eficiência em mercados caracterizados por monopólios ou oligopólios, Monopólios são comumente associados com ineficiência, estatísticas e dinâmica. Do ponto de vista estatístico, os monopólios criam ineficiências, cobrando preços muito acima dos seus custos marginais que se traduzem em lucros extraordinários. Em termos dinâmicos, os monopolistas não tem incentivos para investir em inovação tecnológica e melhora de seus produtos ou serviços o que restringe os ganhos de produtividade da economia.

Em razão disso, é que sempre que houver necessidade de contratação de empresas para realização de serviços públicos, deve o gestor abrir um processo de licitação, visando o melhor preço nos interesses públicos. Assim, a economicidade deve ser utilizada em todos dos atos do Poder Público, não podendo ficar restrita somente ao momento de propostas de preço, devendo também ser fortemente usada nas aferição e liquidação das despesas.

Nota-se, que esses princípios funcionam como medidas eficientes de prevenção, tanto para a prática administrativa do gestor público, quanto para o aumento da confiabilidade do cidadão, criando possibilidades de maior desenvolvimento da população contribuindo na construção da cidadania através de atos democráticos e transparentes, ressalte-se que em uma gestão isto mostrasse imprescindível e necessário.

2 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública criou alguns órgãos de controle para delegar suas funções com a finalidade de regular o convívio em sociedade (punindo os atos praticados pelos cidadãos que estiverem fora do que preconiza a lei), e dirimir pontuais conflitos.

2.1 O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

A separação de poderes ou divisão de poderes é caracterizada pela repartição do poder estatal em Legislativo, Judiciário e Executivo, cada qual com sua função.

Nessa premissa, pondera-se o seu histórico, até o contexto atual. Pontuam Paulo e Alexandrino (2016) que desde os tempos antigos, os filósofos e pensadores buscavam entender as relações de poder existentes na sociedade. Mostrando-se em um ponto geral, que o Poder não deveria se concentrar em apenas um órgão ou pessoa. Além disso, a ideia de não centralização do Poder Governamental, veio dos filósofos Platão e Aristóteles que foram uns dos primeiros a tratar dessa divisão do Poder. (MALUF, 2013)

Dallari (2016, p.78) faz menção a Aristóteles ao afirmar que:

O antecedente mais remoto da separação de poderes encontrasse em ARISTÓTELES, que considera injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder, havendo também em sua obra uma ligeira referência ao problema da eficiência, quando menciona a impossibilidade prática de que um só homem previsse tudo o que nem a lei pode especificar.

Expõem os autores, os primeiros filósofos a tratar da separação dos poderes foram Platão e Aristóteles, o primeiro com a obra o Dialogo das Leis e o segundo com a obra política.

Justifica-se a necessidade de dividir o Poder Estatal. O princípio da separação dos Poderes, se estabeleceu através do filósofo inglês John Locke, que dividiu o Poder em Legislativo, Executivo e Federativo. Mais tarde esse conceito foi aperfeiçoado pelo filósofo francês Montesquieu em sua obra o espírito das leis. (MASCARENHAS, 2010). Nesse sentido, estabelece Lenza (2020, p. 481) que “o grande avanço trazido por Montesquieu não foi à identificação do exercício de três funções estatais. De fato, o grande pensador francês inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si”.

A consagração do princípio da separação dos Poderes no Brasil ocorreu somente por meio do artigo 2º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A respectiva definição da tripartição dos Poderes, a conexão com os determinados papéis por eles desempenhados. Ou seja, cada Poder pratica sua função baseando-se na função do outro Poder.

É certo que o artigo 2º da CF/1988, procurou estabelecer uma adequada democracia, e que para isso ocorra, os Poderes governamentais necessitam, operar de forma livre, sem desordens ou submissão, para que assim, obtenham a satisfação de toda a sociedade. (MARQUES; BOLWERK, 2014)

Lenza (2020, p. 209) comenta que “as Constituições Brasileiras, quase sempre concordaram com o princípio a separação dos Poderes exceto a Constituição de 1824, ao qual o poder era dividido em quatro”. Destaca-se que o Princípio da Separação dos Poderes, é uma das cláusulas pétreas, resguardado pelo art. 60 §4 III CF/88, não podendo ser objeto de emenda à Constituição. (SALEME, 2011)

Em relação a diferença de divisão dos Poderes e distinção das funções do poder, conforme Silva (2019, p. 108):

Cumpre, em primeiro lugar não confundir distinção de funções do poder com divisão ou separação de poderes, embora entre ambas haja uma conexão necessária. A distinção de funções constitui especialização de tarefas governamentais á vista de sua natureza, sem considerar os órgãos que exercem; quer dizer que existe sempre a distinção de funções, quer haja órgãos especializados para cumprir cada uma delas, quer estejam concentradas num órgão apenas. A divisão de poderes consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o judiciário, (órgão ou poder legislativo, órgão ou poder executivo e órgão ou poder judiciário.)

Além dos mais, deve-se ter concepção diferente de divisão dos poderes com distinção das funções do poder. Embora, exista sim um vínculo entre as duas, se faz indispensável colocar suas diferenças. “O ponto principal da clássica separação dos Poderes e a repartição dentre os entes livres e autônomos, apresentava como desígnio o amparo à liberdade individual, versus o domínio de um administrador poderoso”. (MORAIS, 2017, p. 34)

Atualmente existe uma tendência de considerar que a teoria da separação dos Poderes causou um mito, consistente na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados, com função própria sem qualquer interferência dos outros. (SILVA, 2005 *apud* NOVELINO, 2016)

O Legislativo institui as leis, o Executivo executa e governa e o Estado conforme as leis criadas pelo Legislativo. Já o Judiciário exerce a prestação jurisdicional por meio das leis providas do Legislativo. Essa é a verdadeira harmonia entre os Poderes.

Ademais, cada órgão do Poder estatal exerce uma função típica, mas, para que proceda a harmonização e a não superioridade entre esses entes, cada um também deverá exercer funções atípicas. No que tange essas funções atípicas, compreendem Marques e Bolwerk (2014, p. 19) que:

Algumas dessas funções, que não têm relação direta com a denominação do “poder” respectivo, representam a chamada doutrina dos “freios e contrapesos” (*checks and balances*), isto é, mecanismos com a finalidade de viabilizar o exercício harmonioso do poder entre os diferentes titulares.

O sistema de freios e contrapesos é um meio de controle no exercício do Poder pelo próprio Poder. Em outras palavras, só o Poder detém o Poder. Com o intuito de impedir a defraudação indevida entre os entes.

Salienta Abdalla (2006, p. 3), as funções atípicas dos Poderes se dividem em funções jurisdicionais e legislativas, aponta que:

Dentre as funções jurisdicionais temos as originárias de recursos administrativos, com os quais internamente a administração Pública exerce a função de julgamento dentro de um processo administrativo, lançando o princípio da ampla defesa, deferindo pedidos, em diversas instâncias e criando diversos órgãos julgadores. Quanto às funções legislativas apresentam-se os incisos III e XXVI do artigo 84 e também no artigo 68, respectivamente autorizadas de iniciativa de processo legislativo, a legislação por medidas provisórias e a atuação por lei delegada.

O Poder Executivo atua, na função atípica legislativa no que tange a legislação por meio das Medidas Provisórias e lei delegada.

Dentre o exercício das funções atípicas dos Poderes esta incluso no artigo 2º da CF/1988, na medida em que, para o verdadeiro equilíbrio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual deve necessariamente exercer sua função atípica o que o outro Poder opera como função típica.

2.2 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É outorgado aos Tribunais de Contas da União pela Constituição de 1988 o controle externo da Administração Pública. Este tópico se destina a refletir sobre a fiscalização exercida pelo órgão descrevendo também as formas de controle (externo e interno do TCU).

Conforme disposição do artigo 71 da CF/1988 é competência do Tribunal de Contas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, 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, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O Tribunal de Contas possui duas modalidades de controle, o interno realizado dentro do próprio órgão e o externo que é aquele exercido de um Poder para outro. Sendo composto por nove Ministros no âmbito da União Federal e nas esferas Estaduais integra-se por sete Conselheiros.

Segundo Rodrigues (2020, p. 34) o controle interno é aquele exercido:

(...) dentro do mesmo Poder, seja mediante a análise, por parte do chefe, do ato praticado pelo seu subordinado, seja por meio dos “Setores de Controle Interno” dos órgãos públicos, ou, ainda, quando algum ente da Administração Indireta é submetido a controle por parte do órgão instituidor. Ou seja, sempre que um ato administrativo é analisado e controlado por qualquer agente ou setor, dentro da mesma estrutura hierárquica, temos o “controle interno”.

Conforme pontua o autor a Constituição Federal, em seu artigo 74, determina a obrigatoriedade dos Poderes manterem, de forma integrada, sistema de controle interno, estabelecendo, inclusive, a sua finalidade.

Em sentido contrário, sobre o controle exercido de um Poder para outro Poder, temos o que chamamos de controle externo. Paulo e Alexandrino (2016, p. 123) elencam, com bastante clareza, alguns exemplos de controle externo, *in verbis*:

- a) a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V);
- b) a anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial;
- c) o julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República e a apreciação dos relatórios, por ele apresentados, sobre a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX);
- d) a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre despesas realizadas pelo Poder Executivo federal.

Segundo o autor, a heterogeneidade nos exemplos de controle externo, como visto acima, aquele exercido pelos Tribunais de Contas ainda é o mais lembrado e discutido pela doutrina.

Delegasse ao Tribunal de Contas um importante papel no acompanhamento e fiscalização dos atos administrativos. Essa relevância decorre dos próprios valores da Administração Pública, pautados na moralidade, probidade e transparência. (RODRIGUES, 2020)

O TCU também atua na fiscalização das contas públicas e irregularidades que provoquem dado ao erário, responsabilizando os agentes com base nas premissas da Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe observância no controle de gastos da União, estados, distrito federal e municípios.

Deve ser meditado pelos Tribunais de Contas a finalidade mais larga que a Lei de Responsabilidade Fiscal visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas pelos órgãos da administração. (DELGADO, 2001)

É certo que, o exame da Lei de Responsabilidade Fiscal em detrimento do Tribunais de Contas, propicia um controle acerca da gestão fiscal, firmando preceitos intrínsecos a condutas praticadas pelos agentes públicos no exercício da função pública.

Tem-se que o TCU ao ser interligado as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de extrema importância para o auxílio da gestão fiscal nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Tribunal de Contas competente deverá, ao apreciar as contas, evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para o incremento das receitas tributárias e de contribuições (art. 58, da LRF).

O artigo 58 da LRF estabelece o controle do Tribunal de Contas influência no gerenciamento dos gastos públicos, e para editar a contribuição do LRF o TCU criou a Resolução nº 142/2001 considerando as diretrizes impostas na Lei:

Art. 1º (...)

I - verificar o cálculo dos limites da despesa total com pessoal na esfera federal, compreendendo: a) no Poder Legislativo, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) no Poder Judiciário:

1. o Supremo Tribunal Federal;
2. o Superior Tribunal de Justiça;
3. os Tribunais Regionais Federais;
4. os Tribunais do Trabalho;
5. os Tribunais Eleitorais;
6. os Tribunais Militares;

c) o Poder Executivo, inclusive:

1. os órgãos mencionados no inciso XIII do art. 21 da Constituição Federal, com destaque para o Poder Judiciário do Distrito Federal, a teor do disposto no § 3º do art. 20 da LRF;
2. os órgãos mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal;
3. as situações contempladas pelo art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998;

d) o Ministério Público;

II - alertar aos Poderes ou órgãos referidos no inciso I, quando constatar:

a) a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, prevista pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou noventa por cento do limite;

c) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontram-se acima de noventa por cento dos respectivos limites;

d) que os gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite definido em lei;

e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária;

III - acompanhar as operações do Banco Central do Brasil referentes à dívida pública, nos termos dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39 da LRF.

Para melhor entendimento, destaca-se também a redação do artigo 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Diante disso, as atribuições definidas na Resolução nº 142/2001 são consideradas premissas relevantes para os Tribunais de Contas, mas o essencial é a transparência dos gastos públicos conforme prevê a LRF.

Então, a transparência na gestão fiscal não é somente de responsabilidade dos Tribunais de Contas, mas também se atribui tal competência aos gestores dos três poderes. Cabe ao poder público (tendo os Tribunais de Contas papel determinante) proporcionar com os instrumentos de publicidade existentes, meios que assegurem ao povo o acesso às informações imprescindíveis da política fiscal, a fim de garantir o direito à informação, como base do Estado Democrático de Direito. (ALBUQUERQUE, s/d)

Os julgados do Tribunal de Contas não ficam excluídos da apreciação do Poder Judiciário, por força do inciso XXXV do art. 5º da Lei Maior. Mas, esta apreciação do Judiciário, caso haja, restringir-se-á ao exame da sua legalidade, não podendo decidir, se as contas envolvidas na lide são regulares ou não, já havendo o Tribunal de Contas decidido a respeito. (ROCHA, 2010).

No decorrer do tempo foram criados modelos de planejamentos orçamentários pautados na Lei de Responsabilidade Fiscal em associação com os Tribunais de Contas, evidenciam a necessidade de posicionamentos inovadores por parte dos agentes públicos. A LRP deve ser compreendida como forma de combate a possíveis desequilíbrios na receita e nas despesas públicas, e quando auxiliada pelos Tribunais de Contas proporcionam mais vantagens para o controle dos gastos públicos. A função do Tribunal de Contas é a fiscalização contábil, financeira e orçamentária em conformidade com a Constituição Federal de 1988 em um rol de artigos.

2.3 A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição de 1988 estabelece ao Ministério Público funções extrajudiciais e judiciais, de modo que atue como guardião das leis e defenda os direitos sociais, difusos e coletivos e busque pela democracia substancial. Além do mais, o Ministério Público começou a atuar para a sociedade em prol do interesse público.

O Ministério Público (MP) tem como papel fiscalizar e proteger os princípios e interesses fundamentais da sociedade, seu funcionamento é independente de qualquer dos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Para garantir que o seu trabalho esteja livre de intervenção de qualquer dos poderes, a Constituição Federal reserva a ele uma seção específica. (OLIVIERI, s/d)

O MP não é somente guardião da Lei abrange também a proteção, zelo e guarda do exercício da cidadania, justiça, moralidade e principalmente democracia. Resguardando os interesses coletivos da sociedade ao meio ambiente, direitos humanos e o patrimônio do Poder Público. Dentre as atribuições impostas ao órgão pela Constituição Federal de 1988 estão:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Dentre as funções instituídas constitucionalmente estão a função de fiscal. O artigo 130 da norma suprema pressupõe a função fiscalizadora do MP junto ao Tribunal de Contas:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Desse modo, sempre que o Ministério Público considerar sobre risco os gastos públicos (contra possíveis abusos dos agentes públicos) pode e dever agir por iniciativa própria em prol dos interesses da população conforme preconiza a Constituição de 1988.

2.4 REFLEXOS POLÍTICOS DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000 foi implementada com o enfoque de proporcionar uma nova roupagem para a gestão da administração pública em relação aos recursos financeiros.

Segundo Matias-Pereira (2007, p. 124) com a LRF houve a deflagração do processo para combater:

O crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um verdadeiro código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todas as esferas de governo. A mencionada lei visa melhorar a administração das contas públicas do Brasil.

Conforme dito a LRF pressupõe mecanismos capazes de propiciar enormes avanços na política de planejamento no Brasil, promovendo interligação entre orçamento e programação financeira pelos gestores públicos, evitando o racionamento do direito público na União, nos Estados, e nos Municípios.

Assim, entende-se que a responsabilidade nos gastos do Poder Público contempla importância maior nos Municípios em razão da redução no nível de recursos repassados pelo Estado, sobretudo como os altos gastos no quadro de funcionários. Assim, é preciso que o administrador público atue de maneira inovadora na implementação dos resultados estipulados em Lei para cada município.

Exigisse que o gestor público busque por resultados positivos, aliado a promoção de uma política amparada as restrições legais. Lecionam Gerigk e Clemente (2011) que o pressuposto de que a LRF trouxe condicionamentos novos à gestão financeira no setor público e de que isso causou alteração no espaço de manobra à disposição dos gestores.

Para Silva (2019, p. 179), a gestão pública está relacionada com “os processos que visam à obtenção, transformação, circulação, aplicação e consumo de bens com o fito de atingir a finalidade proposta pela administração”.

Segundo Matias e Campello (2000, p. 40) “finanças públicas refere-se ao conjunto de problemas relacionados ao processo de Receitas-Despesas Governamentais e dos fluxos monetários”.

A LRF veio estabelecer não uma nova espécie de responsabilidade, mas estatuir condições, termos e requisitos para o regular exercício da gestão financeira e patrimonial do Poder Público, cujo eventual descumprimento atrairá, em processo administrativo regular, juízos de reprovação a ilícito administrativo, com possíveis repercussões nos campos da responsabilização civil do Estado e da responsabilização penal pessoal do gestor. (CARVALHO, 2010)

O gestor público é responsável pelas despesas e isso compreende, além das atribuições da LRF a promoção das normas relativas aos orçamentos como Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, bem como, as Leis Orçamentárias Anuais.

Nas palavras Moreira Neto (2000, p. 15) a Lei Complementar 101/2000, introduz que “é muito mais que anuncia em sua epígrafe, tornar efetiva a responsabilidade fiscal. É sobretudo uma mudança de hábitos políticos, marcando a desejada passagem do patrimonialismo demagógico para o gerenciamento democrático”.

O administrador que deixar de cumprir as determinações da LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que as regras sejam cumpridas, estará sujeito às penalidades que também podem ser chamadas de sanções. Existem dois tipos de sanções, as institucionais previstas na própria LRF e as pessoais previstas na Lei Ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal, e ainda segundo a LRF os Tribunais de Contas ficam encarregados de fiscalizar o cumprimento das normas. (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014)

A sanção pessoal se dará em razão do descumprimento da LRF que poderá acarretar ao administrador público sanções penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028/2000, chamada lei de crimes. (ABRAHAM, 2017)

O administrador público também sofrerá punições regidas pela Lei nº 10.028/2000 em seu artigo 5º, inciso IV, *in verbis*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
(...)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Logo, além das sanções impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, existem normativas impostas aos infratores pela Lei nº 10.028/2000, essas leis pautam pela fiscalização dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados, visando a redução endividamento.

Vale fazer um adentro a Lei nº 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), traz em seu bojo a sanção de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. Já a Constituição federal, no parágrafo único do art. 52, prevê que nos casos do inciso I e II do mesmo, haverá pena de perda do cargo com inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Menciona-se o caso ocorrido com a Ex-Presidente Dilma Rousseff que teve seu mandato devido a uma denúncia por crime de responsabilidade por pedaladas fiscais, contudo, os fatos sobre assunto até hoje são questionáveis, devido ao interesse político envolvendo o impeachment.

A violação dos preceitos administrativos ensejará na responsabilização nas esferas administrativa, criminal e principalmente política, pois o mal gestor será visto como figura política incompetente para a gestão dos gastos públicos.

3 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O terceiro e último capítulo do presente trabalho monográfico abordará os preceitos normativos, jurisprudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal, observando também o disposto na Lei Complementar 101/2000 acerca dos gastos com a folha de pessoal na Administração pública.

3.1 OS PILARES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A doutrina pontua quatro eixos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, os chamados pilares compreendem, a saber, o planejamento, transparência, controle e a responsabilização. Em relação ao planejamento a Constituição Federal de 1988, efetivou a conjuntura de processos de planejamento e orçamento por meio de elementos constituídos para premissa, o Plano Plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e orçamentos anuais (Lei Orçamentária), dispostos no artigo 165, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Assim, o planejamento efetivará todo o suporte técnico a gestão fiscal no Poder Público através do Plano Plurianual (mesmo que vetado no artigo 3º da Lei Complementar nº 101/2000 é considerado exigência constitucional) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por fim, a Lei Orçamentária (LOA) com a utilização dessas leis haverá condições para o governo se programar financeiramente e cumprir as metas.

O planejamento, prima pelo estabelecimento de metas, limites e condições para renúncia e arrecadação de receitas e geração de despesas, refletindo-se na prática, na criação das peças orçamentárias. (DAHER, 2010)

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 de interesse público. (SADDY, 2003)

Nessa perspectiva, o planejamento efetivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal viabiliza condições essenciais para o alcance das metas propostas pela gestão pública,

Por sua vez, o controle está previsto no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Vislumbra-se pela leitura do § 1º que remete ao Controle Interno, pois o Controle Externo é aquele realizado pelo Poder Legislativo em colaboração com o Tribunal de Contas do Estado ou Município. De acordo com o descrito no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (Vide ADIN 2324)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

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 Castro (2000, p. 22). Além disso, deverão ter o condão de tornar concreta e exequível a determinação da lei, exercendo a fiscalização das atividades administrativas para que se garanta a similitude com as normas mais novas. (NASCIMENTO, 2019)

Controle, por sua vez, impõe um efetivo acompanhamento da arrecadação e dos gastos públicos, inclusive com a fiscalização dos Tribunais de Contas, e possibilita a efetiva correção nas condutas gerenciais equivocadas dos administradores. (DAHER, 2010)

Para tanto, a fiscalização dos gastos públicos (e das leis orçamentárias) deverá ser realizada por órgãos de controle (dentre eles o Tribunal de Contas) capazes de promover os atos com um certo rigor.

Já a transparência colocará à disposição da sociedade diversos outros 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. (SADDY, 2003)

Deve ser garantida por meio de participação da sociedade nos processos de elaboração e execução de planos. Com base nas premissas da LRF, os atos e fatos relacionados à arrecadação de receitas e efetivação de despesas pelo poder público. (NASCIMENTO, 2019)

Na disposição do artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

As contas dos gestores públicos durante todo o mandato devem estar adequadas aos requisitos da transparência por meio de demonstrativos mensais promovendo relatórios de gestão fiscal e execução da lei orçamentária, viabilizando o acesso a população de maneira facilitada e com ampla divulgação dos gastos.

Além dos mais, a prestação de contas exige a divulgação irrestrita dos projetos e dos resultados da administração pública, até mesmo por meio da internet, para tanto cria novas peças e procedimentos, como o anexo de metas fiscais, o relatório da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. (DAHER, 2010)

Acerca do assunto, cita-se os artigos 56, 57 e 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal abordam também os procedimentos a serem desenvolvidos pelo ente público na prestação de contas:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. (Vide ADIN 2324)

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais. (Vide ADIN 2324)

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Assim, a prestação de contas está relacionada a transparência e coloca em destaque as providências remetidas à fiscalização das receitas e também maneiras de combate a corrupção, devendo adotar iniciativas para incrementar as receitas orçamentárias.

Por fim, a responsabilidade impõe ao gestor sanções em caso de descumprimento das regras fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estipulando punições aos possíveis infratores (NASCIMENTO, 2019). Em conformidade com a previsão do artigo 73 da LRF:

Art. 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.

As punições definidas nas referidas normas serão estendidas de igual modo aos órgãos da administração pública. A temática da responsabilização é de extrema importância, afinal a LRF funciona como um código de condutas que deverá ser seguido pelos gestores dos gastos públicos.

A par dessas controvérsias, verificamos que os termos da Lei Complementar nº 101/2000 orientam-se para o objetivo básico de regular a responsabilidade na gestão fiscal. Sob esse ponto de vista, significa um enorme passo para o processo de modernização do país, orientando o comportamento do administrador no sentido do zelo com as finanças públicas. (SADDY, 2003)

Nessa linha de pensamento, Figueiredo *et al.*, (2001, p. 17) explicita que o principal elemento distintivo da LRF “é o estabelecimento de novo padrão fiscal no país, procurando configurar o que, para muitos, significa um choque de moralidade na gestão pública, pois enseja a responsabilização pelos gastos e demais providências de natureza administrativa”.

A Responsabilização imputa sanções administrativas ao agente e ao Ente Federado, que violar a norma, como o impedimento de receber transferências voluntárias, a proibição de contratar operações de crédito e prestação de garantias. (DAHER, 2010)

Portanto, a boa gestão dos gastos públicos pelos agentes detentores do poder público, deve sempre estar pautada nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal que são o planejamento (exercendo um bom plano orçamentário), transparência (disponibilizar os gastos com as contas públicas), controle (exercido por órgão de controle interno e externo) e a responsabilização (prevista na LRF e leis esparsas).

3.2 OS GASTOS COM A FOLHA DE PESSOAL REALIZADO PELA ADMINISTRAÇÃO

A boa gestão dos gastos com a folha de pessoal, é primordial para ausência de endividando do gestor público, desse modo, necessita ser abordada.

As despesas com pessoal foram definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 18, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com 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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Em resumo, compreendem os gastos estatais com pessoal ativo, inativo (como aposentados e pensionistas) salários, reajustes salariais, adicionais, gratificações, horas extras, entre outros. A LRF estabeleceu limites para os gastos com pessoal para cada ente federativo em seu artigo 19 que assim dispõe:

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

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A partir da LRF, para a União a regra é que os gastos com pessoal não deverão ultrapassar 50% da receita corrente líquida. Já para os Estados e Municípios o limite é de 60%.

Os limites de gastos com pessoal são definidos na Lei, com percentual das receitas, dentre outros, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim que o administrador público verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo estabelecido pela Lei. (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014)

Com a Lei Complementar nº 96/1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativo 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. Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo de oito meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, ele sofrerá penalidades. (SOUZA, 2012)

Outra ação que necessita de estimativa de impacto, de acordo lei, são aquelas empregadas com as despesas adicionais com pessoal. Mesmo que não haja consequências consideráveis (impacto) em caso de tratar-se de mero remanejamento de pessoal, deverá ser feita a estimativa de modo a demonstrar claramente o não comprometimento da execução orçamentária. (DAHER, 2010)

Dentre as inovações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal está a licitação de despesas com pessoal, compreendo aqueles ativos e inativos conforme orientação constitucional, não devendo exceder os limites previstos no supramencionado artigo 19 da Lei Complementar nº 101/2000. Nesse sentido, veja o disposto na Constituição Federal de 1988 no artigo 169, in verbis:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses

de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 19 preconiza os limites quantitativos de gastos com pessoal, estipulando percentuais a União, Estados e Municípios pautado na normativas da Constituição Federal de 1988.

Vistos os aspectos teóricos e doutrinários interligados a Lei de Responsabilidade e a gestão dos gastos públicos, se passa ao estudo da jurisprudência sobre a questão.

O Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Socialista Brasileiro declarou inconstitucional qualquer interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que permita a redução de vencimentos de servidores públicos para a adequação de despesas com pessoal.

Diante disso, veja o disposto no mencionado julgamento:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, IV, da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (artigos 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, caput e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º; 39; 68, caput, da LRF). 1. ARTIGOS 7º, §§ 2º E 3º, E 15 DA LRF, ARTIGO 3º, II, E 4º DA MP 1980-18/2000. REEDIÇÃO

DA NORMA IMPUGNADA. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO DA INICIAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO ÂMBITO NORMATIVO. NORMAS CONSTITUCIONAIS PARADIGMAS EXCLUSIVOS PARA CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NÃO CONHECIMENTO. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE. ESTRITA E ADEQUADA OBSERVÂNCIA DE PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE IMPOSIÇÃO DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ARTIGOS 4º, § 2º, II, E § 4º; 7º, CAPUT, E § 1º; 11, PARÁGRAFO ÚNICO; 14, II; 17, §§ 1º A 7º; 18, § 1º; 20; 23, § 2º, 24; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, I, E § 2º; 39; 59, § 1º, IV; 60 E 68, CAPUT, DA LRF. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE COM DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME. ARTIGO 23, § 1º, PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. Ação Direta de Inconstitucionalidade NÃO CONHECIDA quanto aos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 15 da LRF, e aos arts. 3º, II, e 4º da MP 1980-18/2000; JULGADA PREJUDICADA quanto aos arts. 30, I, e 72 da LRF; JULGADA IMPROCEDENTE quanto ao art. 4º, § 2º, II, e § 4º; art. 7º, caput e § 1º; art. 11, parágrafo único; 14, II; art. 17, §§ 1º a 7º; art. 18, § 1º; art. 20; art. 24; art. 26, § 1º; art. 28, § 2º; art. 29, I, e § 2º; art. 39; art. 59, § 1º, IV; art. 60 e art. 68, caput, da LRF; JULGADA PROCEDENTE com relação ao art. 9º, § 3º; art. 56, caput; art. 57, caput; JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme, com relação art. 12, § 2º, e art. 21, II; e JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, sem redução de texto, do artigo 23, § 1º, da LRF. (ADI 2238, Relator (a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020)

Percebe-se que jurisprudência condiz com o texto legal (Lei de Responsabilidade Fiscal e Constituição Federal de 1988). Com isso, não restam dúvidas sobre a importação da qualidade na gestão dos gastos públicos principalmente os referentes ao pagamento de pessoal (compreendendo funcionários ativos e inativos)

3.4 CRÍTICA AOS EFEITOS DA APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

É certo que, na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal surgiram dúvidas (causando até pânico entre os gestores públicos) sobre sua constitucionalidade e reflexos na gestão dos gastos públicos.

Comenta Doia (2016) que muito foi discutido pelo fato do rigor a qual seria aplicado, com isso, os tais gestores tentaram altera-la, numa medida desesperadora de impedir os avanços conjunturais da administração pública.

O tal rigor em questão, hoje, já não pode ser observado, pois temos exemplos fatídicos de casos cujo a fiscalização foi ou está sendo realizada pelos órgãos competente, porém não foram ou

puderam ser julgados não foram concluídos como é o caso da investigação intitulada “Lava-Jato”, conforme foi citada por Conti (2017).

Em contrapartida, observa Carvalho (2020, p. 45) que a LRF tem tido sua finalidade alcançada, uma vez que a transparência da administração das contas públicas tem sido verificada tanto pela sociedade quanto pelos órgãos fiscalizadores: Pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi e está sendo fundamental para o combate a corrupção, cabe a sociedade o papel de contribuir para que a mesma seja colocada em prática e que o tal rigor que um dia fora questionado seja validado diante dos governantes.

Conforme Araújo *et al.*, (2015) a LRF foi criada com o propósito de dificultar desvios e fiscalizar os estados subnacionais, considerada um marco no controle institucional brasileiro e no processo de planejamento governamental. Também trouxe mais instrumentos de controle interno, de eficácia na política fiscal, limites ao endividamento (sobretudo dos estados) e à capacidade de gestores públicos utilizarem-se da máquina pública para fins eleitoreiros. Ademais tornou prioridade institucional as transferências dos pagamentos de encargos de dívidas.

No entanto, para o supramencionado autor, alguns pontos da LRF são considerados ainda deficientes, merecendo ser revistos, como a falta de maior participação popular na definição e fiscalização da aplicação do orçamento público e a perda de autonomia dos entes subnacionais após sua promulgação. Além disso, a nova legislação fiscal não compreende mecanismos de fiscalização da execução orçamentária por parte do governo federal.

Mas, quando se trata de eficiência da administração pública espera que o agente público atue em prol da organização da administração correta dos gastos públicos, prezando pelo melhor resultado a ser alcançado.

Nesse prisma, entra em foco o princípio da eficiência estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Di Pietro (2016) o princípio da eficiência pode apresentar-se de duas maneiras pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública.

Mello (2013) entende o princípio da eficiência como uma repetição de um princípio anteriormente tratado pelo Direito italiano, o princípio da boa administração, que tem como causa primária a utilização de meios mais oportunos e adequados aos fins a serem alcançados, tratando-se de um dever atual e jurídico.

No que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal, pôde se observar sua chegada ao ordenamento jurídico em resposta aos movimentos reformistas, com objetivos claros e aparentes de reforma, tendo eficiência por um lado, produzindo os bons resultados esperados, no que se refere às contas públicas, porém por outro lado demonstra agravo a setores que necessitam de investimento para o desenvolvimento, resultando em não eficiência destes segmentos. (SANTOS *et al.*, 2012)

A Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser analisada em acordo com objetivos destinados a melhoria da gestão dos gastos públicos, invocando alteração do modelo burocratizado utilizado para tornar a administração pública mais eficiente do ponto de vista econômico, promovendo a redução dos gastos.

Completam Costa e Costa Júnior (2014) que a LRF surgiu como importante e indispensável aliada gerencial do gestor e da administração pública, no intuito de limitar o endividamento da União, Estados e Municípios. Ao passo que define os princípios de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos.

A LRF tem sido alvo de investidas e manobras do governo e do Congresso Nacional, que enfraquecem a já abalada credibilidade da política fiscal Araújo (2013) esclarece que a administração pública brasileira sempre foi alvo de denúncias devido a inúmeras irregularidades e fraudes. Fato em determinada proporção influenciado devido à ausência de uma legislação específica.

Tem-se que após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a administração pública passou a ter à sua disposição um instrumento normativo que prioriza o equilíbrio das contas públicas, orientando-a a mostrar de forma transparente não somente a obtenção dos recursos como também a aplicação destes. E mais, impondo limites às despesas com pessoal, por exemplo. (SANTOS *et al.*, 2012)

Por outro lado, se a Lei Complementar nº 101/2000 ocasionou desafios para o gestor público, vem contribuindo para que o dinheiro público seja melhor utilizado, possibilitando, assim, que a administração pública desenvolva melhor o seu papel que é promover o bem da coletividade. Reconhecidamente a Lei de Responsabilidade Fiscal era o instrumento que faltava à gestão pública, impondo-lhe responsabilidade, transparência, controle e planejamento, ao mesmo tempo em que dá a sociedade a oportunidade de acompanhar a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. (AMORIM, 2019)

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi apresentada, segundo Araújo e Moraes (2013), como marco no aprimoramento das finanças públicas, almejando o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, requisito básico para a apropriada manutenção da atividade financeira do estado e atendimento das necessidades públicas. Simultâneo a esse equilíbrio fiscal, também se almeja a eficiência, comprovada no melhor uso dos recursos públicos, evitando-se desperdícios e desvios.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) desenvolveram um estudo dos possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho das despesas dos municípios de Minas Gerais:

Sendo comparados cenários anteriores e posteriores da LRF, com fundamento nos quais se confrontou o comportamento das prefeituras municipais em respeito às suas políticas de gastos. Primeiramente, foi identificada uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros. Além disso, verificou-se também um processo de convergência dos gastos com investimento.

Na visão dos autores, a análise sugere que este processo de convergência dos gastos com investimentos esteve relacionado à convergência e à ampliação dos gastos de pessoal, por um lado, e, por outro, pelos limites de operações de crédito impostas pela LRF.

Já Fioravante *et al.*, (2006) demonstraram que a grande maioria dos municípios da região Nordeste apresenta gastos com pessoal relativamente moderados (a média de gastos de sete entre os nove estados que formam esta região é inferior à média nacional), contudo, nota-se um grande número de municípios que, entre 1998 e 2000, extrapolaram o limite de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida.

Apesar de ser um extraordinário instrumento e guia para a administração dos recursos públicos a Lei de Responsabilidade Fiscal não funciona tão bem quanto o esperado. É possível observar os municípios reproduzindo planejamentos anteriores, sem fazerem consultas, pesquisas e indicadores sobre as reais necessidades locais. E mais, a maior parte dos municípios não tem corpo técnico qualificado para cumprir as exigências da LRF, alguns possuem somente um contador, quando não é apenas o prefeito que define os gastos da prefeitura (FERNANDES, 2014).

No momento em que o Brasil vive uma das maiores crises fiscais das últimas décadas, talvez fosse o momento oportuno para aprimorar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para Dantas (2015), apesar de todas as falhas e lacunas, a LRF, teve uma ação positiva, especialmente, nas finanças de Estados e municípios, em relação ao qual a lei definiu limites de endividamento.

Entretanto, com base em Teles (2015, p. 145) a recessão econômica reduziu a arrecadação dos estados e provocou redução em investimentos e serviços, além de produzir dificuldades legais:

Pesquisas evidenciam que, no mínimo, quatro estados enfrentam problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, são eles; Alagoas, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins, os quais gastaram o limite da receita para pagar funcionários e possuem, agora, um tempo curto para corrigir os números. Conforme dados publicados pela imprensa, dos 24 estados que informaram suas receitas e despesas de 2015, 20 estão empregando aproximadamente metade do que arrecadam com a folha de pagamento. Eles estão no limite ou até já extrapolaram o máximo definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece como deve ser empregado o dinheiro público. Os estados do Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí e São Paulo empenharam mais de 44,1% das receitas só com pagamento de pessoal. Em outros quatro (Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe) mais o Distrito Federal o gasto excede em 46,5%.

Mas para o autor, conforme a lei, quando isso ocorre, o Estado está impedido de conferir aumento ou reajuste salarial e contratar funcionários. Destaca-se ainda, Alagoas, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins, que gastam mais de 49% da receita para pagar funcionários, o limite máximo definido pela lei (TELES, 2015).

Dessa forma, a LRF possui falhas que favorecem seu descumprimento e deve encarar desafios ainda maiores para ser empregada no decorrer da atual crise econômica. No cenário macroeconômico e político atual do Brasil, a LRF pode até produzir uma crise com o Judiciário e o Legislativo. (OPÇÃO, 2015)

Observa-se que alguns autores consideram a Lei de Responsabilidade Fiscal como importante instrumento de efetivação dos princípios basilares da administração pública, evitando o endividamento dos cofres públicos e diminuindo os atos considerados corruptos.

Em razão dos argumentos apresentados, constata-se que a doutrina, a jurisprudência e principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal incentivando a atuação dos gestores públicos no sentido de reduzir os gastos com o dinheiro público, melhorando a qualidade de vida da população por meio da implantação de políticas públicas. Afinal, o equilíbrio das contas públicas traz benefícios para o governo, população e ainda põe em prática o descrito nas leis.

CONCLUSÃO

Apesar de todos os mecanismos de controle oferecidos pela a Lei de Responsabilidade Fiscal o presente trabalho teve o escopo de analisar a efetividade e sua aplicação, em outras palavras, a forma como a norma está sendo cumprida pelos órgãos da administração pública, de modo a prevenir os possíveis atos de corrupção. Tendo em vista que para o andamento do Brasil em plenitude como país desenvolvido é preciso que os órgãos públicos sejam administrados da melhor forma possível e por gestores competentes e capazes de controlar os gastos públicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui em um rol de artigos destinados a fiscalização dos gastos públicos, delegando ao Tribunal de Contas um controle externo dos gastos públicos (mesmo alguns casos não ficando excluídos da apreciação do Poder Judiciário).

Durante uma breve análise da jurisprudência analisou-se entendimentos do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal como norma regulamentadora de punições, mecanismos de administração, limitações, dentre outros elementos destinados aos agentes públicos durante a gestão do dinheiro do povo.

Ademais, tem-se que a administração transparente promove a participação de forma ativa da sociedade na gestão dos gastos públicos, e permite verificar-se os gastos estão sendo utilizados de maneira adequada na promoção de políticas públicas de redução nos níveis de corrupção no Brasil.

Diante de tais apontamento, é evidente a polêmica acerca do tema, e conseqüentemente existem diversas discussões, pois é algo que engloba os interesses da sociedade e do poder público, por essa razão devia ser toda e qualquer ação dos agentes públicos deve ser fundamentada em princípios jurídicos pautados em conformidade com o artigo 37 da Constituição de 1988.

Além do mais, observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal está também se encontra envolta em conflitos por parte da discussão entre a doutrina acerca da temática, e sua efetividade no caso concreto. Afinal, os altos níveis de gastos públicos interferem no crescimento econômico ao produzir redução da arrecadação, provocando uma pressão sobre os gastos feitos por gestores públicos. Diante disso, surge o questionamento de anseio por mudança da legislação em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal, devido as circunstancias econômicas e políticas a qual a sociedade estará situada no contexto atual, pois a legislação deve seguir os mesmos passos das transformações ocorridas na sociedade.

Assim, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece alguns pilares (planejamento, transparência, controle e responsabilização) que devem e necessitam ser concretizados pelos agentes públicos de modo a equilibrar as contas públicas por meio de uma boa gestão.

Pelo o exposto, afirma-se que a LRF cumpre na atualidade a finalidade para qual está foi elaborada pelo ordenamento pátrio, auxiliando na transparência das contas públicas que está sendo verificada pela sociedade e por parte dos órgãos de controle.

Os processos de transparência na gestão pública são considerados de extrema relevância para que se concretizem de fato a operacionalização das determinações legais quanto a publicação dos atos praticados pelo gestor público de forma ampla e transparente.

Outro ponto de reflexão obtido pela pesquisa foram os aspectos relacionados ao controle social, processo no qual a sociedade acompanha fiscaliza e controla os atos praticados pela gestão pública tornando-a eficiente, como meio de garantia da proteção dos interesses coletivos.

Conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi implementada no ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de acabar com os pacotes emergenciais para socorrer governos em crise e evitar a prática de corrupção, mas isso raramente acontece de fato no caso concreto.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Alexandre. O princípio da separação de poderes e seu ferimento pelo desvirtuamento das funções de cada órgão. **Revista eletrônica da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 1, n. 1, Publicado em nov. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/18598>. Acesso em: 15 set. 2020.

AMORIM, Michele. **A lei de responsabilidade fiscal na administração pública: a ineficácia que leva à impunidade**. Publicado em 06/2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74886/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-na-administracao-publica-a-ineficacia-que-leva-a-impunidade>. Acesso em: 07 out. 2020.

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000. **Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro 49(3):739-759, maio/jun. 2015**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00739.pdf> . Acesso em: 07 out. 2020.

ARAÚJO, A. L. de. A lei de responsabilidade fiscal e seus reflexos na contabilidade pública. **RBDGP (Pombal - Paraíba, Brasil)**, v. 1, n. 1, p. 56-61, jan.-mar. 2013.

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. In: Encontro Anual da ANPAD, 2013, Atibaia. **Anais**, 2013.

ANDRADE, Rógerio. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação**. Jurídico Certo, 03/2015. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/rogerioandrade/artigos/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-sua-aplicacao-1189#:~:text=A%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20estabelece%20condutas%20para%20os%20gestores,gastam%20os%20recursos%20da%20sociedade..> Acesso em: 28 ago. 2020.

ABRAHAM, Marcus. **Sanções contra a irresponsabilidade fiscal**. 02 maio 2017. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/05/02/sancoes-contrain-responsabilidade-fiscal/> Acesso em: 12 set. 2020.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Lei De Responsabilidade Fiscal e o Poder Legislativo: uma análise do papel dos Tribunais de Contas**. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/196.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Resolução TCU nº 142 de 30/05/2001. **Dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.** Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-142-2001_96941.html. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Disponível em: www.planalto.gov.br/civil. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal de 1988 - **ADI 2238**, Relator (a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/f0d7053396e765bf52de12133cf1afe8?categoria=14&subcategoria=158>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BERNARDES, Vainer Marcelo. **Improbidade administrativa e o princípio da moralidade.** JUS.COM.BR, publicado em 01/2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35631/improbidade-administrativa-e-o-principio-da-moralidade>. Acesso em: 25 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

CARVALHO, Daniele Bulha. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Licitações e Contratos Administrativos. **Revista do TCU**, Doutrina, 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/230/219>. Acesso em: 20 set. 2020.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). **Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina, legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CRUZ, C.F. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, vol.46 no.1 Rio de Janeiro Jan./Fev. 2012.

CARVALHO, Fabíola de Sousa Barbosa de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus resultados práticos aplicados na tentativa de combater a corrupção **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 07 out 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51865/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-seus-resultados-praticos-aplicados-na-tentativa-de-combater-a-corrupcao>. Acesso em: 07 out 2020.

CAMPOS, Humberto Alves. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.olibat.com.br/documentos/prismas-regulacao-economica.pdf> Acesso em: 20 ago. 2020.

CONTI, José Maurício. Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal e a Responsabilidade Fiscal, **Revista Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-07/contas-vista-teori-zavascki-supremo-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 14 de maio de 2018.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JÚNIOR, Antonio Gil. A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública. **Âmbito Jurídico**, revista 121, 01 dez. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-gerencial-para-a-administracao-publica/>. Acesso em: 12 set. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DOIA, Afonso Radamare Leite. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, Ano, 1, Vol.7, p. 24-36. Agosto de 2016.

DAHER, Jorge. **Lei de responsabilidade fiscal e o controle da administração pública municipal**. Março 21, 2010. Disponível em: <https://jorgedaher.wordpress.com/2010/03/21/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-o-controle-da-administracao-publica-municipal/>. Acesso em: 07 out. 2020.

DELGADO, José Augusto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas (final). **Justiça e Cidadania**, 5 novembro de 2001. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-os-tribunais-de-contas-final/>. Acesso em: 20 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DANTAS, Fernando. **A LRF e o Futuro**. Publicação na Internet. Estadão 30 abr. 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/a-lrf-e-o-futuro>. Acesso em: 30 set. 2020.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral, FERREIRA, Cláudio Soares de Oliveira, TORRES, Fernando Raposo Gameiro, et al. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nova Livraria, 2001.

FIORAVANTE, Dea. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Princípios do contraditório e da ampla defesa: especificidades na ação do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 46, n. 1, p. 57-69, jan./mar. 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Rev. adm. contemp.** vol.15 no.3 Curitiba May/June 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552011000300009&lng=en&rm=iso. Acesso em: 20 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública**. Diversa: ano I nº1 pp. 85-99, jan. 2008. Disponível em: http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF. Acesso em: 20 ago. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 221 (2000). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557> . Acesso em: 12 set. 2020.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. ed. 31. São Paulo: Saraiva, 2013.

MALIKI, Débora. **Uso do direito econômico para cumprimento do princípio da economicidade**. Publicado em 7 outubro 2019. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/uso-do-direito-economico-para-cumprimento-do-principio-da-economicidade/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed., São Paulo: Atlas, 2006.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de direito constitucional**. Salvador, 2010.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES, Vinicius Pinheiro; BOLWERK, Aloísio Alencar. Medida Provisória no ordenamento jurídico brasileiro: uma análise sob a ótica da teoria do “estado de exceção” de Giorgio Agamben. **Revista Bonijuris** Julho 2014, Ano XXVI, n. 608 V. 26, n. 7, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. ed. 10. Salvador: JusPODIVM, 2015.

NASCIMENTO, Carlos Valderet al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

NASCIMENTO, Isadora Oliveira. Lei de Responsabilidade Fiscal e o Dever de Observância ao Princípio da Transparência. **Âmbito Jurídico**, 17/07/2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-o-dever-de-observancia-ao-principio-da-transparencia-2/>. Acesso em: 07 out. 2020.

OLIVIERI, Antonio Carlos. Ministério Público - Defesa independente da sociedade e da democracia. **Da Página 3 Pedagogia & Comunicação**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/cidadania/ministerio-publico-defesa-independente-da-sociedade-e-da-democracia.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 set. 2020.

OPÇÃO, Jornal. **Lei de Responsabilidade Fiscal pode gerar crise com Judiciário e Legislativo**. Edição 2094. Em 29/04/2015. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/bastidores/lei-de-responsabilidade-fiscal-pode-gerar-crise-com-judiciario-e-legislativo-43586>. Acesso em: 07 out. 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. - 15. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2016.

QUINTAS, Fabio Lima. Controle de constitucionalidade em ações coletivas desafia lógica. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-07/observatorio-constitucional-controle->. Acesso em: 28 ago. 2020.

RODRIGUES, Leopoldo Germano. O papel dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Pública. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 21 set. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40526/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-externo-da-administracao-publica>. Acesso em: 21 set. 2020.

ROCHA, Andréa Presas. Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (direito de ação). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2497, 3 maio 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14788>. Acesso em: 17 set. 2020.

ROSA, N. da S. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de feira de Santana**. 2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito constitucional**. Ed. 2011. Barueri, SP: Manoele, 2011.

SANTOS, Paulo S. A.; DANI, Andréia C.; RAUSCH, Rita B. Finanças públicas e lei de responsabilidade fiscal; reflexos na produção científica nos principais congressos brasileiros de administração e contabilidade no período de 2000 a 2010. **RIC – Revista de Informação Contábil**, Recife, v. 6, n. 3, 2012.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivado**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 2019.

SADDY, André. Lei de responsabilidade fiscal e democratização da gestão pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4006>. Acesso em: 7 out. 2020.

SILVA, Maria Laura Pereira da. Princípio da razoabilidade: histórico, definições e aplicabilidade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 28 ago. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53092/principio-da-razoabilidade-historico-definicoes-e-aplicabilidade>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOUZA, Fausto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e gestão pública**. 2012. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/producao-academica/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-gestao-publica/4698/>. Acesso em: 06 out. 2020.

TELES, Giovana. **Quatro estados enfrentam problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Reportagem Hora 1. Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/hora1/noticia/2015/08/quatro-estados-enfrentam-problemas-com-lei-de-responsabilidade-fiscal.html>. Acesso em: 29 set. 2020.