

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O SEU CARÁTER REFORMISTA

Queila Rocha Carmona dos Santos¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar alguns pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz da eficiência, tendo como base o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o tema desta pesquisa é a eficiência delimitando-se à abordagem dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na administração pública. Optou-se por uma pesquisa bibliográfica e documental, com o método dedutivo. Com base na visão sobre eficiência de Emerson Gabardo, foi possível compreender melhor o objeto. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que desacreditada no início por ser inovadora, com o tempo ganhou força, alcançando os resultados esperados e respeitabilidade. No entanto, quando voltada demais a resultados, e com excesso de rigor, segura o desenvolvimento e a eficiência do Estado, apoiada na razão do controle fiscal em detrimento dos interesses da sociedade. Foi possível verificar que a Lei objeto deste estudo cumpre com seus objetivos, pois conta com instrumentos eficientes para chegar aos resultados propostos, mas em razão de estrita observância dos interesses públicos econômicos vai de encontro com outros valores de interesse social.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal; Inovação; Eficiência; Modelo de Gestão.

THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND YOUR REFORMIST CHARACTER

ABSTRACT

This paper aims to examine some points of the Fiscal Responsibility Law in the light of efficiency, based on the Master Plan for Reforming the State, the theme of this research is delimited to the efficiency of the approach reflected Responsibility Law tax in public administration. Was opted to bibliographical and documentary analysis, with a deductive method. Based on the vision of Emerson Gabardo on efficiency could better understand the object. The Fiscal Responsibility Law, though discredited at first by being innovative, gained strength with time, reaching the expected results and respectability. However, when facing the other results, and with excessive rigor, efficiency and safe development of the state, based on grounds of fiscal control over the interests of society. It was verified that the object of this study Law meets its goals, because it has effective tools to reach the desired results, but because of strict observance of the public economic interest is aligned with other values of social interest.

¹ Mestranda em Justiça, Empresa e Sustentabilidade e Especialista em Direito Tributário pela Universidade Nove de Julho. Advogada.

KEY-WORDS: Fiscal Responsibility Law; Innovation; Efficiency; Management Model.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Aspirações do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal - alguns pontos específicos. 2.1 Do Planejamento. 2.2 Das Despesas com o Pessoal. 2.3 Da Transparência, Controle e Fiscalização. 2.4 Da Responsabilização. 2.5 Consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas três esferas. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal e Eficiência. Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O tema central desta pesquisa é a eficiência delimitando-se à abordagem dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na administração pública, considerando o momento histórico de sua promulgação com relação aos problemas sociais da época.

Em que pese à eficiência ser um princípio constitucional norteador da administração pública, pergunta-se: diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um marco no que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal, pode se identificar eficiência na persecução dos seus objetivos? A princípio pode se afirmar que a referida lei dispõe de instrumentos eficientes para alcançar os resultados esperados, ainda que provoque efeitos positivos e negativos.

O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar alguns pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz da eficiência, colocando em destaque seu papel inovador no ordenamento jurídico, tendo como base o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de modo que, o caminho percorrido é justamente a partir das aspirações do novo plano, abordando pontos específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, planejamento, despesas com o pessoal, transparência, controle, fiscalização, responsabilização, consequências e por fim a eficiência como princípio constitucional.

A pesquisa se dá pela análise da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal, passando por pesquisas bibliográficas acerca do tema, aderindo à visão de Emerson Gabardo sobre eficiência para melhor compreensão do objeto. O método utilizado da pesquisa é o dedutivo.

Justifica-se, esta pesquisa em razão dos efeitos produzidos pela lei, objeto deste estudo, desde a sua promulgação, as mudanças percebidas na gestão dos recursos públicos

diante da responsabilidade imposta aos gestores públicos. Responsabilidade esta que requer eficiência e seriedade na atuação administrativa, resultando em equilíbrio das contas, freio nas dívidas e maior transparência. No entanto, trata-se de um controle bastante rigoroso voltado a uma administração gerencial moldada a resultados que pode confrontar com outros princípios e valores do ordenamento jurídico.

1. ASPIRAÇÕES DO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.

Com a crise dos anos 80, tornou-se necessário repensar a estrutura do Estado, nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira² “A crise do estado implicou necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções.”

Esta forma de repensar o Estado se deu por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Um dos pontos basilares da reforma era o fortalecimento do Estado em sua função reguladora não mais provedora.

O caminho traçado pelo novo plano de reforma era rumo a uma administração pública gerencial, com bases modernas e conceito de eficiência, deixando para trás pontos da administração burocrática que fossem contraditórios ao novo modelo, ou seja, mantendo as conquistas, os pontos positivos da administração pública burocrática e flexibilizando os demais.

Havia a necessidade de transformar a administração pública burocrática em gerencial, eficiente, descentralizada, leve, profissional, voltada ao atendimento dos interesses do cidadão, ou seja, ideal que pode ser relacionado com os conceitos de modernidade de Zygmunt Bauman³ “O trabalho, porém, permanece tão imobilizado quanto

² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 237

³ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 70

no passado – mas o lugar em que ele imaginava estar fixado de uma vez por todas perdeu sua solidez de outrora;” (...)

Para alcançar o objetivo da reforma algumas emendas à Constituição Federal de 1988 demonstravam-se indispensáveis, para contornar certas distorções aos seus preceitos e encerrar privilégios já consolidados. Tais propostas de emenda, entre outras, consistiam em definir tetos para remuneração dos servidores públicos ativos e inativos, exigência de projeto de lei para aumento da remuneração nos três poderes, flexibilização da estabilidade, no âmbito da Previdência Social assegurar aposentadorias em idade razoável, proporcional ao tempo de contribuição do servidor.

A preocupação, neste sentido, demonstrada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se deu em razão dos abusos cometidos com o advento da Constituição Federal em 1988, tais como, aposentadoria ao servidor com remuneração integral sem considerar o tempo de serviço efetivamente prestado ao Estado; aposentadorias especiais que permitiam aposentar-se cedo com somatório de benefícios, celetistas que se tornaram estatutários com direito a estabilidade e aposentadoria integral, entre outros abusos patrimonialistas, que provocou à máquina administrativa um alto custo.

De imediato, era necessário o ajuste fiscal, reformas econômicas voltadas para o mercado, reforma da previdência social, a promoção de melhores instrumentos de política social, a reforma do aparelho do Estado para aplicar de forma eficiente às políticas públicas.

Assim, para passar de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, aperfeiçoando os valores da primeira, havia muito que ser feito, “instalações” teriam que ser alteradas, ou até mesmo estruturas, pois a realidade havia mudado e as necessidades sociais também, portanto, era preciso uma administração pública mais ágil, eficiente, leve, que tivesse condições de se voltar ao cidadão para atendê-lo em suas necessidades.

Sendo que, este é o paradigma da administração pública gerencial voltada a resultados, fundamenta-se nos princípios da confiança e da descentralização das decisões e para tanto impõe formas flexíveis de gestão, estruturas horizontais, descentralização de

funções, incentivo à criatividade, conforme consta no próprio documento do plano diretor (PDRAE).⁴

Oportuno também, ora destacar o que dispõe o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: “Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.”

Pode se afirmar que os objetivos da reforma eram bastante amplos em prol da sociedade, não se restringindo apenas em organizar e enxugar a máquina estatal, dando a ela mais maleabilidade, mas também melhorar as finanças públicas com leis reguladoras e instituidoras de limites e condições.

Assim, partindo de uma análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir dos objetivos explicitados, e dos fundamentos da reforma, cumpre nesta pesquisa fazer uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal, que também foi um marco em termos de responsabilidade na gestão fiscal, sendo que, relaciona-se com os objetivos propostos pela reforma, sendo ainda uma mudança de paradigma.

2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ALGUNS PONTOS ESPECÍFICOS.

A Lei Complementar 101/2000, após 12 (doze) anos de promulgação da Constituição Federal, foi sancionada para regulamentar o previsto no Capítulo II - das Finanças Públicas e Título VI - da Tributação e do Orçamento, artigos 163 a 169, e em especial atender a previsão do artigo 163 cuja redação é a seguinte:

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;

⁴ Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995.

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Esta Lei Complementar estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual, Municipal e o Distrito Federal.

A criação da Lei teve inspiração em experiências anteriores de outros países, como os Estados Unidos, Nova Zelândia, União Europeia e também foi inspirada nas exigências do FMI que diz respeito à transparência nas contas públicas e o que se denomina como “boa governança”.

Convém destacar o disposto no artigo 1º, § 1º da Lei Complementar para entender os traços da Lei:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras (...)

A Administração Pública, mediante a lei de responsabilidade na gestão fiscal tem o dever de executar suas atividades de forma planejada e transparente, mantendo o equilíbrio das contas públicas, ou seja, limitando os gastos às receitas, o que se traduz em respeito por parte da administração pública às contas públicas e à sociedade.

Vale destacar que, além da grande crise nas décadas de 80 e 90, a falta de uma administração voltada para o planejamento, para o controle de receitas e despesas acarretou o inchaço da máquina pública com crescentes gastos e dívidas, tal inchaço tinha que ser combatido, pois o aparelho do Estado não teria mobilidade para se adequar à mudança da realidade, com estruturas gigantescas e pesadas, com alto custo, sendo ainda mais imperiosa a mudança por se tratar de gastos sem planejamento dos recursos públicos, ferindo os interesses da coletividade.

Destacam-se ainda, outros fatores prejudiciais ao Estado e à sociedade, tais como a corrupção, desvios de verbas públicas, impunidade, improbidade, superfaturamento de obras públicas, nepotismo, nomeação de servidores públicos sem concurso público, entre outras irregularidades que precisavam ser combatidas para se ter um Estado forte, voltado aos interesses do cidadão.

No entanto, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da responsabilidade imposta, foi posto limites e metas numéricas aos gestores da política

fiscal, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a finalidade de diminuir os déficits fiscais e o acúmulo de dívidas, uma forma de coibir os gastos excessivos de uma gestão sem responsabilidade, conforme se expõe nos tópicos seguintes.

2.1 Do Planejamento.

A Constituição Federal de 1988 especificou no artigo 165 três instrumentos para o planejamento na administração pública que se integram, são eles: o Plano Plurianual que tem duração de um mandato do Chefe do Executivo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias que faz a ligação deste primeiro instrumento com o terceiro que é o Orçamento Anual que discrimina os gastos de um exercício financeiro.

O planejamento se dá por meio de instrumentos legais e busca sua vinculação com a execução dos gastos públicos.

Em uma breve explicação cumpre destacar que o Plano Plurianual estabelece objetivos, diretrizes e metas do período de quatro anos, vigorando do segundo ano do mandato do chefe do executivo até o final do primeiro ano de mandato subsequente, é estabelecido de forma regionalizada. Os objetivos e metas da política fiscal estabelecida no plano têm por finalidade criar ambiente de estabilidade econômico-social que garanta o êxito na implantação dos programas e ações deles decorrentes para as três esferas de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, atendendo o que determina a Constituição Federal e a Lei Complementar, é elaborada anualmente, dispõe sobre as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre equilíbrio entre receitas e despesas, controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos entre outras disposições.

O projeto da Lei Orçamentária Anual visa concretizar os objetivos e metas propostos no Plano Plurianual, sendo elaborado de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e com os parâmetros e limites fixados na respectiva Lei de Responsabilidade Fiscal.

É uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos autorizando as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação.

Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara dos Vereadores um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

2.2 Das despesas com o pessoal.

Uma das principais inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal é a repartição dos limites para a despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, que, por orientação contida no artigo 169 da Constituição Federal, não poderão exceder aos limites estabelecidos em Lei Complementar, os quais foram mantidos pelo artigo 19 da LRF.

A Lei fixa o limite máximo a ser gasto com esta despesa, em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo:

Na esfera federal, os limites máximos para gastos com pessoal, (50% da receita corrente líquida) assim distribuídos:

- 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- 6,0% para o Poder Judiciário;
- 0,6% para o Ministério Público da União;
- 3,0% para custeio de despesas do Distrito Federal e de ex- territórios;
- 37,9 para o Poder Executivo.

Na esfera estadual, os limites gastos com o pessoal, (60% da receita corrente líquida) assim distribuídos:

- 3,0% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
- 6,0% para o Poder Judiciário;
- 2,0% para o Ministério Público;
- 49% para o Poder Executivo.

Na esfera municipal, os limites máximos para gastos com pessoal, (60% da receita corrente líquida) distribuídos:

- 6,0% ao Poder Legislativo;
- 54% para o Poder Executivo.

Se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal, in verbis:

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.

§ 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.

Pode se verificar, conforme transcrição acima do trecho constitucional, que a constituição garante o cumprimento dos objetivos da LRF, pois, sendo o limite de gastos com pessoal ultrapassado, deverá haver a redução do excedente, sendo que para isso fica autorizado a redução das despesas com cargo em comissão, função de confiança, exoneração de servidores não estáveis e se ainda tais reduções não forem suficientes o servidor estável também poderá perder o seu cargo, para que a administração mantenha o equilíbrio das contas públicas.

Os mencionados parágrafos foram introduzidos na Constituição Federal pela emenda nº 19 de 1998, ou seja, a mesma emenda que introduziu a eficiência como princípio da administração pública após a reforma administrativa.

Neste caso específico a LRF visa o resultado de equilíbrio nas contas públicas independentemente do meio que será utilizado para este fim, ou seja, ainda que para alcançar o resultado seja necessário exonerar servidor estável em seu cargo, assim, pode se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal reflete os objetivos gerais do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, buscando eficiência em suas ações.

Isso demonstra que no atual contexto o planejamento e equilíbrio das contas públicas se tornaram mais relevantes do que a estabilidade assegurada aos servidores, conforme o modelo gerencial proposto. No entanto, é importante lembrar que se houver

uma boa administração dos recursos públicos, por parte do governante, não se fará necessário chegar aos extremos para redução dos gastos.

2.3 Da Transparência, Controle e Fiscalização.

Dentre as inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca-se a transparência, por ser um instrumento fundamental para combater a corrupção e garantir a participação popular.

A transparência vem ao encontro do princípio constitucional da publicidade, mas ultrapassa o seu significado, isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não apenas exige a publicidade, mas dispõe sobre mecanismos a ensejarem a transparência orçamentária, pois há obrigatoriedade de uma ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, para que todos tenham oportunidade de acompanhar como está sendo aplicado o dinheiro público.

Para tanto, cada governante terá que publicar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) em linguagem simples e objetiva.

Quadrimestralmente o Poder Executivo verifica o cumprimento das metas fiscais em audiência pública.

Quanto mais transparência se exige da administração pública mais efetiva se torna a participação da sociedade que poderá cobrar ações e providências para uma gestão responsável de recursos públicos. (...) “o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos”⁵.

É de suma importância a transparência, pois o cidadão-contribuinte precisa conhecer como é aplicado o recurso público.

Quanto ao controle, sua principal função é tornar efetivo e realizável o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa, para que ocorra em conformidade com as novas normas. Somente o controle poderá transformar o ser em dever ser da norma.

⁵ PRZEWORSKI apud BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 266

O controle é de responsabilidade de todos e principalmente da sociedade; não está vinculado a nenhum dos poderes, porque todos a ele se submetem. A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.

No entanto a LRF lista dois sistemas de controle:

O controle externo que é exercido pelo poder legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas; e controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

É aprimorado pela transparência e exige uma ação fiscalizadora efetiva e contínua dos Tribunais de Contas, vedando-se condutas consideradas indesejadas, principalmente no que se refere a endividamento entre os entes da federação e impondo limites e exigências para as despesas de pessoal por Poder, bem como para recondução aos limites fixados.

2.4 Da Responsabilização.

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.

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.

A sanção recairá sobre o administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a confecção das Leis Orçamentárias nos termos do artigo 4º, até a publicação de todos os relatórios exigidos, passando pela observação dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados e endividamento.

Importará na cassação do mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da atividade pública e detenção que poderá variar de 06 (seis) meses a 04 (quatro) anos.

Quanto às sanções institucionais – estas correspondem à interrupção de transferências voluntárias e contratação, o que significa a interrupção de recursos transferidos pela União e Estados, à construção de casas populares, escolas e obras de

saneamento básico; impedimento de contratação de operações de créditos e a impossibilidade de obtenção de garantias da União para operações de crédito externo.

2.5 Consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas três esferas.

A LRF introduziu significativas mudanças exigindo o estabelecimento de regras trienais e seu cumprimento, com previsões de sanções aos seus gestores em caso de descumprimento.

Impôs redução de gastos para as despesas de pessoal, um dos maiores desafios da administração, determinou a transparência e acesso da população às informações dos gastos públicos, deste modo, houve reflexo positivo no equilíbrio das contas públicas e diminuição das dívidas nos Estados e Municípios.

Com as determinações da LRF muitas coisas mudaram para melhor na gestão pública, muitos foram os benefícios desta Lei para o Brasil, por exemplo: ocorria com frequência em troca de governo, a situação em que o anterior deixava muitas dívidas e obras inacabadas para o sucessor, impedindo que este pudesse implantar políticas públicas de seu governo por falta de recursos devido às dívidas, com a LRF que trouxe o planejamento, isto não é mais permitido, pois há responsabilização do gestor sobre as contas e dívidas contraídas, este cenário ao menos não se encontra mais.

Em termos de combate a corrupção, que é um mal difícil de findar, controle dos gastos públicos e investimento na saúde e educação, também houve melhorias, no entanto, ainda não foram resolvidos todos os problemas, pois a corrupção tem que ser enfrentada de todas as maneiras, principalmente pela sociedade, com a exigência de uma melhor aplicação do dinheiro público, se fazendo ainda necessário muitos investimentos nas áreas de saúde e educação.

Sendo certo que todo instituto que tem seu lado bom, também tem seus defeitos, críticas e contras, como não é diferente com a LRF, pois além das críticas à lei, esta, é questionada em relação à sua constitucionalidade, na ADI 2238-5, sob a alegação de inconstitucionalidade formal, uma vez que a aprovação no Congresso Nacional não observou os trâmites do processo legislativo, e que é inconstitucional em sua integralidade por não ter regulado integralmente o artigo 163 da Constituição Federal.

No entanto, em sede de cognição sumária o STF entendeu que a Lei de Responsabilidade Fiscal não ofende a Constituição Federal, porém a ADI 2238-5 ainda pende de julgamento.

Em outro sentido na Folha de São Paulo de 27/06/2012, o presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Carlos Lessa, criticou a LRF:

(...) aos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal ao endividamento das prefeituras do país, que estariam impedindo a realização de projetos sociais. Em evento de inauguração de um posto avançado do BNDES em Santo André, região do ABC paulista, ele lamentou a situação de prefeituras que têm capacidade de endividamento, mas acabam impedidas de adquirir novos financiamentos devido à LRF. A lei limita os gastos anuais das administrações municipais, vinculando financiamentos à receita.

Afirmado ser "uma sugestão do professor universitário Carlos Lessa", o presidente da instituição chegou a defender uma revisão da lei pelo Congresso Nacional. "Acho que uma revisão da lei deveria flexibilizar para essas situações", disse.

O ministro José Dirceu, que concordou com as observações de Lessa, disse que atualmente 2.000 municípios estão adimplentes, mas não podem tomar empréstimos por causa do superávit primário e da LRF."

Tal crítica demonstra que a LRF é uma lei respeitada pelos gestores públicos, capaz de alcançar os objetivos traçados por meios de instrumentos eficientes de aplicação da lei. Quanto aos efeitos produzidos pode-se afirmar que são positivos em relação à respeitabilidade às contas públicas e negativos quando em excesso, pois, seguram o desenvolvimento.

O aspecto negativo merece reflexões, pois afeta diversas áreas, como, por exemplo, na contratação de servidores públicos, devido ao intenso controle de gastos, não raras vezes torna-se necessário a contratação de pessoal para atender as demandas sociais, no entanto, a necessidade esbarra nos limites da lei, isto contradiz o ideal de eficiência, gera morosidade no serviço público, tornando-se um problema social que impede o bom exercício da administração e atendimento aos cidadãos.

Retomando a ideia de eficiência do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo ponto que é dado maior destaque é a melhoria da qualidade ou rendimento da administração pública com corte de gastos e ajuste fiscal, pode-se verificar que estas políticas públicas não refletem, em alguns casos, em eficiência para a administração.

De modo que, a falta de instrumentos para uma administração eficiente, conseqüentemente resultará na não produção dos resultados esperados pela sociedade.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E EFICIÊNCIA.

A eficiência foi inserida como princípio na Constituição Federal pela emenda constitucional nº 19 de 1998, inserida entre os princípios da Administração Pública, artigo 37, caput, nos seguintes termos: “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 Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶ 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, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Quando se trata de eficiência na administração pública, espera-se que pela atuação do agente público e pelo modo de organização da administração se tenha o melhor resultado no desempenho do serviço público, revelando assim, os objetivos delineados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que expressava a eficiência, modernidade, agilidade como requisito para bons resultados na administração pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁷ 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.

Emerson Gabardo⁸ defende que a aplicação do princípio da eficiência deve se dar a partir de uma interpretação conforme a Constituição e ainda sustenta que:

Talvez o mais importante foco da atuação do princípio da eficiência seja justamente no controle da atividade econômica. Por certo que a eficiência não se restringe à ordem econômica, mas é nesse lócus que reside a sua maior relevância, haja vista que o Estado Social contempla uma espécie de regime capitalista.

Entende-se por eficiência os meios adequados utilizados para se atingir um determinado fim da melhor forma possível. Assim, importa eficiência na atividade econômica, pois, se esta for eficiente, certamente surtirá bons resultados para a sociedade e

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 75

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 122

⁸ GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*. Barueri-SP: Manole, 2003. p. 185

o Estado, conforme afirma Emerson Gabardo sobre a importância da aplicação do princípio da eficiência à atividade econômica.

No entanto, o princípio da eficiência positivado na Constituição Federal deve ir além do exercício da atividade econômica, norteando todas as atividades da administração pública, principalmente observado e aplicado nas áreas mais prejudicadas, tais como às funções ligadas à justiça, ao legislativo, aos processos administrativos que não raras vezes se tornam extremamente burocráticos, no sentido de uma administração com excesso de formalidades, que os deixam muito lentos, na aplicação de políticas públicas, entre outras.

Importante ora destacar, após analisar os institutos concernentes à pesquisa que, embora a aplicação do princípio da eficiência resulte em muitos benefícios, deve se ter cautela, sendo que, existem outros princípios na administração pública e no ordenamento jurídico que devem ser observados e aplicados em harmonia, pois de nada adiantaria a eficiência sem observância da legalidade, não haveria segurança jurídica, isto vale para o ideal do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que ao sustentar a eficiência como meio para se atingir os melhores resultados, não pode ao ser aplicado deixar de lado o Estado Democrático de Direito que se submete à lei e possui inúmeras outras regras que devem ser observadas, para se ter um equilíbrio sustentável.

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.

A Constituição Federal mais uma vez no artigo 74, II, demonstra especial preocupação com a aplicação da eficiência, no sentido dos dispositivos regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos seguintes:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Constituição determina o controle interno dos três poderes além do externo, a fim de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira

e patrimonial, demonstrando indisfarçável preocupação no sentido da fiscalização da presença da eficiência (no sentido de resultados) nestes setores, o que pode ser preocupante, pois eleva um sistema gerencial legitimado pelo resultado, pondo em risco os meios adequados para se chegar a este fim, sendo perigoso, em especial, no tocante a LRF que tem por objetivo um controle intenso das finanças públicas, este, pode ir de encontro diretamente com os interesses sociais de extremo valor e demais princípios do ordenamento jurídico.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal em face de sua importante contribuição para a melhoria da gestão dos recursos públicos, invocando os ideais trazidos pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, destacando-se a eficiência.

O novo plano de reforma buscou a mudança do modelo de administração pública burocrática para gerencial, para com este novo conceito de gestão administrativa tornar a administração pública mais eficiente, produzindo melhores resultados em toda esfera pública.

É introduzido na Constituição Federal por meio da emenda nº 19 de 1998, o princípio da eficiência como um dos princípios norteadores da atividade administrativa, sendo este, um dos mais destacados neste novo modelo de gestão administrativa.

A partir das tendências à mudança, da reforma do aparelho do Estado que motivou diversas emendas à Constituição, houve diversos movimentos reformistas, entre estes, pode se considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que em meio a um período de crise, veio com a desacreditada missão de regular as finanças públicas e responsabilizar os gestores no caso de má administração.

Referida lei, ainda que desacreditada no início, por ser inovadora em seus objetivos bastante ambiciosos, de “por ordem na casa”, com o tempo ganhou força, alcançou os resultados esperados e a devida respeitabilidade.

Muitos são os seus efeitos, em geral positivos, podendo ser verificados na realidade atual os resultados alcançados em termos de equilíbrio das contas públicas, pagamento das dívidas, combate à corrupção, responsabilidade na gestão e no governo, controle das contratações de serviços e servidores, vinculação dos gastos à receita, maior

transparência, entre outros, sendo assim, pode se afirmar que com a eficiência houve a valorização e o aprimoramento da Lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sendo fruto dos movimentos reformistas trouxe consigo ideais do modelo gerencial que visa eficiência, ou seja, busca os meios adequados para atingir se da melhor forma os fins, no entanto, amparada por determinações constitucionais garantidoras de sua aplicabilidade, demonstra-se voltada demais a resultados o que conduz a alguns efeitos negativos.

Pois, para a consecução destes fins eleva-se a patamares intocáveis medidas, tais como, o ajuste fiscal, corte de gastos, flexibilização da estabilidade do servidor público, diminuição da máquina administrativa e outros.

Considerando que são bons os objetivos, voltados para a melhoria da administração pública, mas quando em excesso, ou isolados, podem se tornar contrários a outros interesses públicos, como no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que com o seu rigor pode se tornar um freio ao desenvolvimento e eficiência do Estado, apoiada na razão do bem da administração pública em detrimento de interesses da sociedade.

Se o objetivo é a eficiência nas ações públicas para o alcance dos melhores resultados, o rigoroso controle das contas públicas é muito bom, mas pode ser uma barreira econômica para a execução de benfeitorias públicas. Sendo que, a lei deve se adequar também com eficiência à realidade, com mais flexibilidade diante das necessidades sociais apresentadas.

Portanto, por meio desta pesquisa foi possível verificar que a Lei objeto deste estudo cumpre com seus objetivos, pois conta com instrumentos eficientes para chegar aos resultados propostos, atende ao interesse constitucional de controle e fiscalização, mas em razão de seu rigor e estrita observância dos interesses públicos econômicos vai de encontro com outros valores também de interesse social, e por esta razão, e por todo um contexto de circunstâncias agravantes, ainda muitos setores da administração pública padecem da ineficiência no atendimento à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5. Medida Liminar. Relator: Ministro Carlos Britto. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=responsabilidade%20fiscal&processo=2238>. Acesso em: 20.06.2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº101 de 04 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.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20.06.2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre (Coordenador). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CRUZ, Flávio da (Coordenador). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*. Barueri-SP: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GANDRA, Ives da Silva Martins; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MOURÃO, Lucirgo. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LESSA, Carlos. Presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), critica a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/06/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49924.shtml>. Acesso em 27/06/2012.