

# Vigência e eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito Federal

Marcelo de Miranda Mont'Alverne\*

## 1. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Diante da grave situação em que as finanças do Estado brasileiro se encontravam na década de 80, caracterizada por extremo desequilíbrio entre receita e despesa, mostrando acentuado déficit orçamentário, portanto, muitas reformas foram implementadas a nível institucional e a nível normativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) traduz a necessidade de estabelecimento de regras rígidas em uma tentativa de equilibrar as contas públicas e moralizar a execução dos investimentos públicos.

De acordo com Marcos Nóbrega<sup>1</sup>, os objetivos da Lei de Responsabilidade fiscal são:

- Instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e no endividamento;
- Prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma punições e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas;
- Modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um "choque" de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.

Pedro Lino<sup>2</sup> comenta a importância da Lei de responsabilidade Fiscal dentro do panorama histórico atual:

Nessa medida, a LRF significa, acima de tudo, o fim da que se poderia chamar de Revolução Keynesiana, quando o Estado, de feições novas, passou a perseguir – seu novo e único objetivo – o desenvolvimento pelo desenvolvimento, que deveria ser conseguido, custasse o que custasse, mediante decidida intervenção no setor econômico, incentivo aos investimentos, realização de grandes obras públicas, ainda que isso tudo viesse a resultar em endividamento e inflação monetária.

\* Especialista em Direito Tributário e Direito Administrativo. Mestrando em Direito da UFC.

<sup>1</sup> NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e leis Orçamentárias. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 25/26.

<sup>2</sup> LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: editora Atlas, 2001, p.13.

Normativamente, substituiu-se, agora, no Brasil, o pensamento de Keynes pela ideologia de James Buchanan – e aqui sim, verdadeiramente, há a tão falada influência, pelo apoio, do FMI – e um novo tempo de equilíbrio orçamentário, pela compreensão da crise fiscal do Estado pós-moderno somente será solucionada por um gastar moderado, apenas do que arrecada.

Produto de influências internas e externas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os seguintes princípios: **equilíbrio fiscal, planejamento e transparência**.

O equilíbrio fiscal é o princípio mais amplo que se traduz na paridade entre receita e despesa, ou seja, o Estado não pode gastar mais do que arrecada. A LRF impõe limites que devem ser observados no momento da criação de uma despesa, por exemplo, a exigência de examinar o impacto orçamentário, a origem dos recursos para seu custeio, a comprovação de que as metas fiscais previstas nas demais leis orçamentárias não vão ser afetadas e a compensação dos efeitos financeiros nos períodos seguintes.

O princípio do planejamento traduz-se na necessidade de se aplicar os recursos públicos com maior responsabilidade e com melhor formulação das políticas sociais. Trata-se de uma dimensão gerencial desenvolvida pela Administração Pública, estabelecendo rotinas adequadas ao perfeito funcionamento da máquina pública e do desenvolvimento das políticas sociais.

A transparência impõe ao governante a obrigação de divulgar de forma clara e objetiva o que tem sido feito com a verba pública. O dever de prestar contas com o cidadão e o direito deste deter acesso às contas públicas constitui ponto essencial referente ao estado democrático de direito. A LRF, em seu art. 48, dispôs como a transparência será efetivada, assim como a participação popular, valendo acrescentar ainda que outros dispositivos (por exemplo, art. 49, art. 9º, §4º) reforçam a necessidade de divulgar as contas públicas.

Devemos compreender ainda de tais princípios devem ser interpretados em consonância com os princípios constitucionais, especialmente os princípios da solidariedade social e do desenvolvimento nacional.

Durante a tramitação do projeto que deu origem à LC 101/2000, muitos parlamentares e alguns setores da sociedade se oporam ao projeto pelo fato de que não havia nele dispositivos que mostrassem preocupação com o prejuízo social que pode ocorrer unicamente para manter as contas sobre controle, sendo enfatizada a inflexibilidade diante de dificuldades sociais e por parecer que o projeto era o resultado de pressões internacionais (Fundo Monetário Internacional e Estados Unidos, por exemplo).

Devemos nos ater que tal argumento é verdadeiro, no entanto, o princípio da solidariedade social deve ser levado em consideração quando interpretamos a LRF. Régis Frota Araújo<sup>3</sup>, professor da Universidade Federal do Ceará, dispôs o seguinte a respeito:

Es decir: lo que el principio de solidaridad cumple como función com distinta fundamentación jurídico-constitucional, cumplen em otros ordenamientos, otros principios, como el referido principio germánico de la Bundestreue (lê lealtad federal), em Alemania o, el principiogeneral de la actividad económica bralileña de redección de lãs desigualdades regionales e sociales, consagrado em la Constitución federal de Brasil de 1988.

O princípio do desenvolvimento nacional constitui, nas palavras do Prof. Paulo Bonavides<sup>4</sup>, também um direito fundamental de terceira dimensão que diz respeito tanto aos Estado quanto aos indivíduos, se traduzindo numa pretensão de trabalho, saúde e desenvolvimento de políticas sociais adequadas. Em sua obra, Paulo Bonavides expõe a respeito da seguinte forma:

No atual estado de desenvolvimento de Direito, esse princípio, segundo o mesmo Mbaya, exprime-se de três maneiras:

1. O dever de todo Estado particular de levar em conta, nos seus atos, os interesses de outros Estados (ou de seus súditos);
2. Ajuda recíproca (bilateral ou multilateral), da caráter financeiro ou de outra natureza para a superação das dificuldades econômicas (inclusive com auxílio técnico aos países subdesenvolvidos e estabelecimento de preferências de comércio em favor desses países, a fim de liquidar déficits);
3. Uma coordenação sistemática de política econômica.

O ponto a ser aqui enfatizado consiste que as políticas sociais não devem ser extintas apenas para obedecer os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que se sugere com este diploma normativo é combater o uso descontrolado e desordenado das verbas públicas. As políticas sociais devem continuar de modo a garantir o desenvolvimento sustentado, evitando o desperdício e a corrupção.

Tanto que, em complemento à Lei de Responsabilidade Fiscal, as sanções a serem aplicadas caso haja descumprimento a esta norma estão definidas na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000 (que veio a alterar os Decretos-Lei 2.848/40 e 201/67, o Código Penal e a Lei 1079/50) aprovada em regime de urgência pelo congresso

<sup>3</sup> ARAÚJO, Régis Frota. **Solidaridad Constitucional en Brasil**. 2 edición, Fortaleza: AIADCE, 2005, p. 21.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 edição, São Paulo: Malheiros, 2003.

nacional, estabelecendo penas que variam da multa pecuniária até penas privativas de liberdade com tempo de seis meses até oito anos, podendo ser de detenção ou reclusão.

## **2. Vigência e Eficácia**

Vigência pode ser entendida, no entender Arnaldo Vasconcelos<sup>5</sup> in Teoria da Norma Jurídica, como *termo utilizado para fixar o período de disponibilidade da norma jurídica, sua dimensão temporal*.

A Lei Complementar 101/2000 (LRF) entrou em vigor à data de sua publicação: dia 05 de Maio de 2000. Embora datada no dia 04 de Maio, esta lei só foi publicada no Diário Oficial no dia seguinte.

Resta-nos a questão de saber a respeito de sua eficácia. Podemos entender por eficácia da norma, de acordo com Norberto Bobbio<sup>6</sup> in Teoria da Norma Jurídica, como *“o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (...) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou”*.

A partir de uma pesquisa jurisprudencial frente ao Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça no que se refere ao âmbito judicial e perante o Tribunal de Contas da União nos foi permitido definir uma posição.

## **3. Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito administrativo Federal**

### **3.1. Comportamento da Administração Pública Federal frente à Lei de Responsabilidade Fiscal**

---

<sup>5</sup> VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 5 edição, São Paulo: Forense, 2002

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Bauru: Edipro, 2001.

Podemos observar, através de vários indicadores expostos a seguir, que a União Federal está procurando adaptar-se nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal buscando maior arrecadação, através de ajustes fiscais, e diminuir os gastos, equilibrando a receita e despesa, em conformidade com a nova política de responsabilidade fiscal que vem sendo implementada nos últimos anos.

Os quadros a seguir<sup>7</sup> mostram alguns indicadores que confirmam este posicionamento. O primeiro deles mostra uma diminuição da Dívida Pública Federal (DPF) compreendida no período de 2002 a 2004:

Resultados para a Dívida Pública Federal*			
Indicadores	2002	2003	2004
Estoque da DPF em Mercado (R\$ em bilhões)	893,3	965,8	1013,9

\* Inclui Títulos da Dívida Externa de responsabilidade do Tesouro Nacional

Temos a seguir a relação entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o produto interno bruto (PIB), evidenciando uma redução da DLSP e aumento do PIB no período de 2002 a 2004.

	2002	2003	2004
Dívida Líquida (R\$ bilhões)	881	913	956
PIB (R\$ bilhões)*	1.346	1.556	1.759
Dívida Líquida/ PIB nominal	65,45%	58,67%	54,33%

\* Valor do PIB estimado pela Secretaria do Tesouro Nacional

Esses dois indicativos nos levam a crer que nos períodos houve contínua redução dos gastos públicos na tentativa de equilibrar as finanças do país.

Resta-nos mencionar que há um aumento crescente do valor arrecadado pela União Federal tendo em vista o aumento considerável da carga tributária nos últimos dez anos, o que torna a receita pública cada vez maior a cada ano.

<sup>7</sup>Estes dados foram retirados do site da Secretaria do Tesouro Nacional: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.

### 3.2. Tribunal de Contas da União e Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinando, no último dispositivo, que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O artigo 70 permite inferir que a fiscalização inclua a contábil, financeira, a orçamentária a operacional e a patrimonial permitindo a verificação da contabilidade, das receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados e dos acréscimos e diminuições patrimoniais, abrangendo o controle de legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, o controle de legitimidade, assim nos termos do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, pois embora determinada despesa, embora não ilegal, deva atender ao estabelecido nestas leis, restando ainda o controle de economicidade, para verificar-se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, evitando desperdícios que poderiam ser evitados, bem como o controle de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas.

O controle externo foi consideravelmente ampliado na atual Constituição, conforme se verifica por seu artigo 71. Compreende as funções de fiscalização financeira propriamente dita; de consulta, de julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidor.

Neste estudo nos interessa mais as funções de fiscalização, de julgamento e sancionatórias. Existe grande divergência doutrinária a respeito da natureza das decisões do tribunal de contas, entendendo a doutrina majoritária que não se trata de atividade jurisdicional em razão do art. 5º, XXXV, no entanto, há alguns limites delineados pelo próprio STF, havendo o Min. Carlos Velloso se manifestado da seguinte forma:

"O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios, institui, ao que se vê, duas hipóteses; a primeira, inc. I do art. 71, é a do Tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo; aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na segunda hipótese, inscrita no inc. II do art. 71, o

Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do Legislativo. Cabe-lhe, na hipótese do inc. 11 do art. 71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos<sup>8</sup>.

As decisões do Tribunal de Contas função jurisdicional estão sujeitas a revisibilidade judicial, no entanto, somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver ilegalidade.

Todavia, 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, por exemplo, se as contas envolvidas na lide são regulares ou não, já havendo o Tribunal de Contas decidido a respeito. Tal ocorre em função do art. 71, inciso II da CF/88, que fixou competência desse órgão para julgar as contas do Poder Público, se assim não for, o Poder Judiciário estaria invadindo a competência do Tribunal de Contas.

Encontramos cerca de duzentas decisões que se fundamentam na Lei de Responsabilidade Fiscal o que mostra a lei está em pleno uso. Algumas decisões merecem destaque por se identificarem com os objetivos e princípios da LRF o que demonstra elementos da eficácia.

**Ementa:** Levantamento de Auditoria. Obras de construção de viaduto no corredor do Mercosul, BR-116 RS, em Novo Hamburgo RS. Remanejamento de recursos orçamentários para a construção de outro viaduto, **sem prévia autorização legislativa**. Alegações de defesa rejeitadas. **Multa**. Inscrição do responsável no CADIN após o trânsito em julgado. Ciência ao Congresso Nacional (Acórdão 119/2002 – Plenário AC-0119-11/02-P).

Nesta decisão do TCU, prima-se pela segurança na aplicação da verba pública com rigoroso planejamento mostrando preocupação com a identificação das receitas realmente disponíveis. O remanejamento de recursos orçamentários prescinde de autorização legislativa impedindo possíveis desvios que possam acontecer.

Outro ponto que merece destaque é a aplicação da pena de multa. Embora a legislação apresente vários tipos de penalidades conforme já mencionado, encontramos

---

<sup>8</sup> MS n. 21.466, Rel. Min. Celso Mello, DJU, p. 10.486, 06/05/1994.

apenas a aplicação da modalidade “multa”, no entanto, em grande quantidade, no âmbito do Tribunal de Contas da união em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a possibilidade da Corte de Contas aplicar esta penalidade.

**Ementa:** Acompanhamento. Inclusão nos decretos de contingenciamento de despesas obrigatórias nos limites de movimentação e empenho fixados. Ausência de regulamentação do empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário com critérios mínimos a serem observados quando da emissão de notas de empenho. **Elevados montantes inscritos em restos a pagar** não-processados. Comprometimento da programação financeira dos exercícios seguintes. Atendimento das metas de resultado primário federal estabelecidas em lei. Recomendação. Arquivamento (Acórdão 183/2005 – Plenário; AC-0183-06/05-P).

Vale destacar a expressão “restos a pagar” nesta decisão assim chamadas as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se em processadas e não processadas, consistindo na diferença o fato de que a primeira já foi empenhada e liquidada enquanto a segunda apenas empenhada.

Tal diferença existe para que a administração pública possa programar recursos necessários para o cumprimento das obrigações. Neste caso em questão, as obrigações deixadas para o exercício seguinte constituem elevado montante, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo então, a Corte de Contas, recomendado ao Legislativo as providências cabíveis.

**Ementa:** Representação formulada por equipe de auditoria do TCU. Possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Itaporanga SP. Pedido de reexame de acórdão que aplicou multa ao responsável ante o **desvio de finalidade na aplicação** dos recursos do Programa Nacional de Combate às Carências Nutricionais, dentre outras irregularidades. Apresentação de elementos insuficientes para alteração da decisão recorrida. Negado provimento (Acórdão 195/2001 – Plenário; AC-0195-33/01-P).

O desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos afronta diretamente vários dispositivos da LRF e todos os objetivos para os quais ela foi editada. O planejamento, programação e transparência são os pilares da lei complementar 101/2000 e contraria a nova “maturidade” fiscal que vem sendo implantada no Brasil.

**Ementa:** **Solicitação formulada por comissão parlamentar do Congresso Nacional.** Adoção de providências quanto à orientação para correção da metodologia de cálculo do montante da despesa líquida de pessoal sujeito aos limites da Lei Complementar 101/2000 - LRF. Esclarecimentos prestados pela Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF. Conhecimento.



Regularidade da metodologia aplicada pela SOF. Determinação (Acórdão 340/2004 – Plenário; AC-0340-10/04-P).

O que é importante frisar neste caso consiste no fato de que o Poder Legislativo, no caso, por meio da comissão parlamentar de inquérito, também se utiliza da LRF para controlar a receita pública e punir aqueles fazem mau uso das verbas pública, valendo ressaltar ainda que há outras várias decisões que demonstram certo esforço das autoridades públicas em combater a corrupção.

**Ementa:** Auditoria. BACEN. Análise de demonstrativos contábeis do período de 1994 a 2000, em face da existência de elevados prejuízos e saldos no ativo e passivo da instituição. Limites à atuação do Tribunal pelo **sigilo bancário - matéria sob apreciação do STF**. Necessidade de reavaliação da medida adotada para suspensão de cobrança da taxa de administração do Proagro. Adequação dos trabalhos ao atendimento da solicitação da Comissão da Câmara dos Deputados. Determinação. Arquivamento (Acórdão 378/2003 – Plenário; AC-0378-13/03-P).

O sigilo bancário limita a atuação do Tribunal de Contas já que só pode ser quebrado por ordem judicial fundamentada, trata-se da cláusula de reserva da atividade judicial, havendo exceção quanto às comissões parlamentares de inquérito, desde que se demonstre a necessidade de conhecer esses dados, observados os limites legais.

#### **4. Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Tribunais**

Ao Supremo Tribunal Federal, a Constituição Federal concedeu o dever de fulminar dispositivos normativos que contrariem o texto magno, cabendo a esta corte julgar as ações diretas de inconstitucionalidades (genérica, interventiva e por omissão), ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de Preceito fundamental, todas em controle concentrado de constitucionalidade.

O objetivo da ação direta de inconstitucionalidade genérica é obter a declaração de que determinada lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital esteja em conflito com os dispositivos constitucionais.

Após sua publicação, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi objeto de várias Ações diretas de inconstitucionalidade sob os mais diversos argumentos. Podemos constatar que a Suprema Corte adotou a posição de que o diploma normativo ora em

estudo encontra-se em conformidade com a Carta Magna. No entanto, alguns poucos dispositivos encontram-se suspensos.

É o caso dos artigos 9º, §3º, 12, §2º, 23, §1º e artigo 56. Decidindo a respeito dos pedidos de medida cautelar referente a ADI nº 2238 – DF temos que:

(...) Continuando no julgamento acima mencionado, o Min. Ilmar Galvão, relator, proferiu voto no sentido de deferir o pedido de liminar quanto ao art. 56 - o qual prevê que as contas submetidas pelo Chefe do Poder Executivo a parecer prévio do Tribunal de Contas incluirão as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público -, por entender que tal dispositivo contraria norma contida no art. 71, II da CF, que confere competência ao Tribunal de Contas para julgamento das contas de todos os administradores e responsáveis por dinheiros públicos à exceção apenas das contas prestadas pelo Presidente da República, em relação as quais lhe compete apenas emitir parecer prévio para apreciação pelo Congresso Nacional. Após, o julgamento desse artigo foi suspenso em virtude do pedido de vista do Min. Sepúlveda Pertence.

Em seguida, o Tribunal deferiu a suspensão cautelar do § 2º do art. 12 ("O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."), por aparente violação do art. 167, III, da CF, que, embora proíba a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalva as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Considerou-se que, ao primeiro exame, a Lei Complementar não pode editar norma absoluta, desprezando a ressalva da Constituição Federal.

Esses artigos que se encontram suspensos não chegam a inutilizar a lei cujas partes principais, aquelas que se referem ao controle das finanças, o planejamento, a transparência e endividamento.

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. Podemos citar como exemplos:

Ementa: ADMINISTRAÇÃO. CONVÊNIO. LIBERAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE. LC N. 101/2000. 1. A certidão emitida pelo Tribunal de Contas em favor do município não é requisito para a liberação de recursos financeiros relativos a convênio celebrado entre a municipalidade e o Estado com o objetivo de auxiliar financeiramente a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental público. **Inteligência do art. 25, § 3º, da LC n. 101/2000.** 2. Recurso ordinário provido. RMS 20044 / PR ; RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2005/0079682-0. Relator(a): Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123). Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 13/09/2005. Data da Publicação/Fonte: DJ 10.10.2005 p. 270.

Ementa: ADMINISTRAÇÃO. CONVÊNIO. LIBERAÇÃO DE RECURSOS PARA AÇÃO SOCIAL. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CADIN. LEI ESTADUAL N. 10.697/96. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE. LC N. 101/00 E LEI FEDERAL N. 10.522/2002. 1. A inscrição do Município no CADIN não constitui óbice à celebração de convênio estadual que tenha por fim a transferência de recursos para atividade de assistência social. 2. Recurso ordinário provido. RMS 19323 / RS ; RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA: 2004/0175137-7. Relator(a): Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123). Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 01/09/2005. Data da Publicação/Fonte: DJ 03.10.2005 p. 157

Quanto aos Tribunais Regionais Federais, encontramos algumas decisões que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal em ações que visavam, por exemplo, a anulação de um convênio ou de um contrato, ou mesmo reajuste de algum benefício (questões que, diretamente, visavam proteger interesses meramente individuais), mas não encontramos nenhuma decisão condenatória de ex-autoridade pública que tenha violado os cofres públicos.

## 5. Fatores que diminuem a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal

Apesar do esforço de moralizar a aplicação de recursos públicos, ainda é bastante tímida a aplicação de LRF e outros diplomas normativos que tenham tal finalidade tendo em vista a existência de certos fatores presentes na sociedade brasileira.

O primeiro e mais importante refere-se à **corrupção já inserida na tradição e cultura brasileira**, pois, historicamente e em todos os níveis da federação, a administração pública esteve familiarizada com atitudes ilícitas que envolvem o desvio ou apropriação de verbas públicas, portanto, não podemos esperar que uma lei acabe por eliminar esta prática que há séculos ocorre com bastante frequência.

O **corporativismo na Administração Pública** é outro grande responsável. Acontece que determinada autoridade pública deixa de cumprir seu dever legal de combater ilegalidade ou imoralidades que ocorrem no serviço público com anseio de obter certas vantagens como “favores” que possam lhe favorecer de algum modo.

O **corporativismo também está presente no Poder Judiciário** que deixa de punir em troca de “favores” ou cargos na alta cúpula deste poder. A **morosidade do Judiciário** também deve ser destacada, pois os processos que visam punir o

administrador corrupto padecem em função do tempo. O Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne<sup>9</sup> expõe acerca deste problema da seguinte forma:

A repartição de benefícios que se verificava neste campo da política brasileira contaminava todo o aparelho burocrático do Estado, inclusive o Poder Judiciário. As remoções e promoções de juizes ocorriam levando-se em conta a confiança existente entre quem nomeava e que era nomeado. A existência – mesmo nos dias atuais – do parâmetro extremamente subjetivo do merecimento oferecia o espaço legal para tais nomeações. (...) Diante desse quadro, restava ao magistrado possibilidade de subserviência ao grau superior de jurisdição, o que representaria a sua ascensão profissional, ou a resistência com a dificuldades a ela inerentes.

Um dos principais fatores é a **posição do Tribunal de Contas** na ordem estatal brasileira. Conforme já mencionado, o Tribunal de Contas é considerado apenas como um órgão de auxílio ao Poder Legislativo e suas decisões, muitas vezes, perdem seu valor por estarem sujeitas, em todos os sentidos, ao reexame do Poder Judiciário, o que torna extremamente demorado chegar-se à conclusão final do impasse. A **escolha dos membros da Corte de Contas** é outro problema, pois o ministro é escolhido justamente por aqueles vão ser fiscalizados, ou seja, o Presidente da República e o Poder Legislativo.

Por fim, a **falta de aparelhamento** necessário da Administração pública a eficiência investigação nas contas públicas. O próprio TCU reconhece este fato ao decidir da seguinte forma:

**Ementa:** Auditoria. STN. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Central. Lei de Responsabilidade Fiscal. Verificação de como são efetuados os trabalhos relativos à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Avaliação da sistemática de tratamento dos passivos contingentes da União. Falta de monitoramento sistematizado dos riscos fiscais. Carência de recursos humanos. Redução da qualidade das informações relativas a riscos fiscais de relevância. Ausência de registro do conteúdo do Anexo relativo ao ano anterior. Deficiência da informação apresentada nas tabelas e séries históricas publicadas pelo Banco Central do Brasil, referentes aos ajustes patrimoniais efetuados sobre as variações do estoque da dívida líquida do setor público. Recomendação. Arquivamento. (Acórdão 720/2005 – Plenário; AC-0720-20/05-P).

## 6. Conclusão

---

<sup>9</sup> BERCOVICI, Gilberto; Pereira Neto, Cláudio; Moraes, Filomeno de; Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2003, p. 232.

Após desenvolver essa pesquisa, podemos tomar algumas conclusões acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre sua eficácia.

Podemos concluir que a Lei Complementar 101/2000 entrou em vigor com o objetivo de implementar uma nova postura na Administração Pública visando, principalmente, instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e no endividamento, prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma punições e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas e modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, impondo ao administrado o dever de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas.

Depois de cinco anos de vigência, pudemos constatar que, no âmbito da Administração Pública, há um esforço no sentido de equilibrar as contas públicas, elaborar leis orçamentárias destacando a necessidade de um melhor planejamento e divulgar os elementos e resultados da atividade financeira estatal, tendo em vista os indicadores divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e em função das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União que, em número considerável, preservou os princípios e dispositivos da LRF.

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tem decidido com o intuito de preservar a integralidade da LRF, pois mesmo diante de grande quantidade de ações, a Suprema Corte decidiu por indeferir o pedido de suspensão dos artigos impugnados, salvos algumas poucas exceções. Da mesma forma vem entendendo o Superior Tribunal de Justiça aplicando a norma ora em estudo.

Apesar desses indicadores, a Lei de Responsabilidade fiscal ainda não possui uma eficácia satisfatória, pois alguns fatores dificultam sua plena aplicação tais como: a corrupção já inserida na tradição e cultura brasileira, o corporativismo na Administração Pública, o corporativismo e morosidade do Poder Judiciário, a estrutura do Tribunal de Contas e sua posição na ordem estatal brasileira e a falta de aparelhamento necessário da Administração pública a eficiência investigação nas contas públicas

## **Referências Bibliográficas**

ARAÚJO, Régis Frota. **Solidaridad Constitucional en Brasil**. 2 edición, Fortaleza: AIADCE, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; Pereira Neto, Cláudio; Moraes, Filomeno de; Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Bauru: Edipro, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 edição, São Paulo: Malheiros, 2003.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: editora Atlas, 2001.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e leis Orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 5 edição, São Paulo: Forense, 2002.