



A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM OS GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E PESSOAL

GT 5 – Economia Brasileira

Vinícius Menezes Santos¹
Carlos Eduardo Ribeiro Santos²

RESUMO

As determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceram, a partir de 2001, parâmetros para a gestão no setor público brasileiro enfatizando o seu endividamento e sua alocação de recursos, ao objetivar satisfazer as necessidades da sociedade. Neste contexto, os limites de despesas com pessoal, saúde e educação, estabelecidos pela LRF, evidenciam a preocupação com o comportamento da gestão pública e sua relação com os níveis de investimento em educação e saúde, bem como nas práticas de austeridade/responsabilidade sobre o empenho dos recursos públicos destinados, majoritariamente, para a contratação de mão-de-obra. A questão que norteia a pesquisa surgiu devido aos problemas históricos de descontrole na gestão pública brasileira, em todas as esferas governamentais, principalmente, quanto à categoria de gastos com pessoal e os investimentos em educação e saúde. Assim, propõe-se uma descrição sobre o papel dos gastos públicos em saúde, educação e pessoal na fundamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. A construção do estudo parte da lógica descritiva e bibliográfica sobre os aspectos que fundamentaram a criação da LRF e sua relação com a gestão pública atrelados às imposições sobre o comportamento dessas gestões e dos percentuais impostos para as despesas, descritas e impostas ao orçamento público na composição dos instrumentos trazidos pela LRF (o PPA, a LDO e a LOA), principalmente, às esferas municipais pois, conforme demonstrado no próprio trabalho, são os espaços mais afetados pela implementação da política, dada a complexidade apresentada em sua composição política, administrativa e econômica.

Palavras-chave: Orçamento público. Despesas públicas. Dívida pública. Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar e evidenciar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua relação com os gastos em saúde, educação e pessoal municipais, por perceber-se que ela representa um dos instrumentos que guiam o planejamento e a execução orçamentária do poder público nas três esferas da administração pública. Tendo sido criada para estabelecer normas de responsabilidade pública na gestão fiscal, possibilitando transparência e controle na execução dos gastos públicos, sendo imposta para os Poderes

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). e-mail: vandvini@hotmail.com.

² Professor Assistente no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Economista (UEFS). Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (UNEB). e-mail: cersantos@uesc.br.



Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas do poder público (Federal, Estadual e Municipal).

Uma de suas principais características é estabelecer percentuais máximos para as despesas com pessoal, seguindo a Constituição Federal (CF) de 1988 e, ainda, verificar o cumprimento dos percentuais mínimos com ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino.

Existem diversos estudos e discussões entre especialistas e analistas em finanças públicas, com relação ao comportamento das despesas do Estado, visto que, muitas vezes, o gestor público não segue as especificações legais, principalmente, no que trata dos gastos com o quadro de pessoal e com os serviços de educação e saúde. Haja vista que a participação do Estado na economia deve se atrelar a uma maior eficiência em três práticas de ação: promover o ajustamento eficaz na arrecadação de recursos; proporcionar controle no que tange à distribuição de renda e; com base nas duas categorias citadas, estabelecer uma relação harmônica que proporcione a estabilidade socioeconômica.

A relevância social da pesquisa se dá devido à temática dos gastos públicos, atualmente, ser um assunto de grande relevância, devido aos históricos problemas de corrupção, desvios de verba pública, crescimento da dívida, o mau funcionamento do Estado na relação arrecadação/fornecimento de serviços públicos, por parte – muitas vezes – dos governantes e de suas decisões na formulação de sua agenda de gestão pública e política.

É importante sinalizar, ainda, nesse contexto, o comportamento dos gastos com pessoal e as limitações que a LRF impõe já que, durante os 14 anos de sua existência, ainda é uma questão bastante discutida entre os estudiosos; como também a evolução e o comportamento dos gastos em saúde e educação, pois são considerados serviços essenciais à sociedade e, nesse sentido, as mudanças impostas pelas LRF, em maio de 2000, no que tange aos gastos públicos com pessoal, saúde e educação e as normas estabelecidas para execução das despesas, foram pontos fundamentais para aguçar o interesse em analisar tal temática, pois possibilitaram promover uma maior possibilidade de desenvolvimento socioeconômico.

Assim, toda a composição da construção do estudo parte da lógica de seu caráter descritivo e bibliográfico sobre os aspectos que fundamentaram a criação da LRF e sua relação com a gestão pública, as imposições sobre o comportamento da gestão e os percentuais impostos para as despesas descritas. Estruturalmente, o trabalho está dividido em três partes. Primeiro trata-se a questão da escolha pública, sua relação com as despesas públicas e os fatores que impulsionaram a formulação e implementação da LRF. Em seguida, é delineada a composição dos instrumentos do



orçamento público amparados na LRF (o PPA, a LDO e a LOA) e por fim, apresenta-se a relação dos gastos em saúde, educação e pessoal no sentido proposto.

É válido salientar, entretanto, que embora a LRF imponha um comportamento de gestão para todas as esferas estatais, no trabalho será considerado como parâmetro de análise a esfera municipal, aquela mais afetada pela implementação da política, dada a complexidade apresentada em sua composição política, administrativa e econômica e, também, no caráter implementador da LRF.

2 OS GASTOS PÚBLICOS COMO OBJETO DA LRF

No seu aspecto fundamental, as finanças públicas se atrelam à arrecadação do Estado (através de diversas fontes), seu planejamento de maneira estruturada e responsável e, por fim, à execução do planejamento na distribuição equânime e eficiente (retorno), à sociedade, dos serviços públicos, utilizando-se para este ciclo, os recursos provenientes da própria sociedade. Assim, Musgrave (1980) define finanças públicas como o conjunto de idéias que tem sido, historicamente, aplicada ao contexto de problemas relacionados à política econômica, que envolve o uso de medidas de tributação e de despesas públicas.

A perspectiva central das finanças públicas está vinculada ao interesse coletivo mediante a arrecadação de recursos, pelo Estado, que possibilitem a promoção do bem estar à sociedade. Então, as finanças públicas representam a

[...] disciplina que, pelas investigações dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental (BALEEIRO, 1998, p. 3).

As finanças públicas expressam, dessa forma, o que representa o ambiente econômico do Estado e analisa o comportamento do poder público com ênfase no seu comportamento, observando a arrecadação dos recursos e a alocação destes em atendimento à sociedade. Ou seja, a escolha do que, como e quando fazer.

Isso fica evidente, ao se observar o orçamento público e suas metas quando alocadas na perspectiva dos serviços a serem dispostos à sociedade, já que as mesmas se fundamentam na teoria da escolha pública (TEP) que, com base na definição de Arvate e Biderman (2004), representam as análises das decisões políticas em uma democracia, relacionados com as escolhas econômicas, com base no comportamento racional dos entes envolvidos (Estado e sociedade) no processo.



Portanto, a TEP apresenta o comportamento interdisciplinar entre a política e a economia, baseando-se nas escolhas racionais dos entes públicos diante dos grupos de interesses conflitantes, na alocação dos recursos e na busca pelo poder. Assim a TEP, segundo Pereira (1997, p. 423-424) é usualmente definida como

[...] a aplicação do método econômico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição, entre outros. [...] A abordagem da teoria da escolha pública é, sobretudo processual. Cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos entes públicos diante da complexidade do governo moderno. A TEP define-se como agentes envolvidos na escolha e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva.

A TEP é fundamentada na análise econômica atrelada à tomada de decisões políticas relacionadas à teoria do Estado, com base no comportamento dos eleitores, dos partidos políticos e dos entes governamentais, característicos da Ciência Política e, tecnicamente, na observação da composição dos gastos públicos em relação às suas receitas, o que compõe o orçamento público e as escolhas (decisões) nele inserido.

Por conseguinte, o orçamento público, segundo Baleeiro (1998), representa a composição de documentos que demonstram a vida financeira de um país ou de qualquer outra circunscrição político-administrativa do Estado. Nele, devem constar ativos e passivos devidamente autorizados para a construção eficiente do orçamento, num contexto de planejamento do Estado.

Nas sociedades democráticas, o orçamento público é considerado como

[...] o ato pelo qual o poder legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral de um país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALLEIRO, 1998, p. 410-411).

Percebe-se, através da ótica do orçamento que, nas democracias, o mesmo exerce essencial papel em relação ao planejamento e à execução das receitas e despesas do Estado, pois é com base no orçamento que é possível obter uma ação planejada e eficiente do ciclo econômico do país. Nesse sentido, no que trata do orçamento, este passa a representar, de certa maneira, a efetivação da escolha pública, conforme afirmam Arvate e Biderman (2004).

De acordo com Nascimento e Debus (2002), o orçamento possui aspectos de cunho jurídico, que reza sobre os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governantes; de cunho político, promovendo transparência e apresentando soluções de problemas; de cunho econômico, no que tange à política fiscal e à conjuntura econômica; e de cunho técnico, estabelecendo regras práticas, classificação clara, metodológica e racional.

A relação entre o planejamento e o orçamento é apresentada por Giacomoni (2012) como uma relativa e importante maneira de integração sistemática entre os programas e projetos do Estado e as metas estabelecidas neles, além de direcionar sua execução com base nos recursos empregados. Possibilitando, assim, um processo rigoroso de avaliação e controle. Sendo, então, o mecanismo de observação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste sentido, a figura 1 evidencia o ciclo do orçamento ao apresentar a sequência fundamental nele existente, que se inicia com o Planejamento Plurianual (PPA), que estabelece as ações a serem executadas pelo poder público (sua política econômica e suas práticas de políticas públicas) atinente ao cumprimento da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Com base nesses parâmetros, o orçamento público é o instrumento que possibilita o acompanhamento, a avaliação e o controle da execução orçamentária do Estado dado, pelos Tribunais de Contas estaduais, em parceria com os Tribunais de Contas Municipais (quando houverem), através do cumprimento da LRF.



Figura 1 – Diagrama do Ciclo do Orçamento Público.
Fonte: Ministério do Planejamento (2012); elaboração dos autores.

Assim sendo, o orçamento deve cumprir seu papel sob uma estrutura de planejamento, execução e avaliação, com base em seus aspectos jurídicos, políticos, econômicos e técnicos fundamentando-se na composição do orçamento, na receita pública e na sua relação com a despesa pública.

Segundo Nascimento (2009), a definição de despesa pública deve considerar todo o dispêndio monetário para a execução de serviços a serem prestados à sociedade ou à aquisição de bens para o mesmo fim. Nesse sentido, para Baleeiro (1998), as despesas públicas representam a execução de uma das principais fontes de atuação do Poder Executivo, a oferta de serviços e estrutura pública, definidos na composição da agenda da gestão pública e fundamentados na TEP.

Seguindo esta ótica, é imprescindível ressaltar que qualquer movimentação do capital público, deve implicar no desenvolvimento da sociedade em aspectos econômico, social e cultural



e é através do limite orçamentário (autorizado pelo Poder Legislativo) que são impostos o controle das despesas. É onde, fundamentalmente, os governos estabelecem as prioridades de prestação de serviços e investimentos – as despesas correntes e/ou de capital – a serem executados em prol da sociedade (através do PPA, LDO e LOA, respectivamente, e avaliados pela LRF).

A interpretação das despesas está atrelada à sua execução quando da provisão dos bens e serviços a serem executados, devendo estar de acordo com as receitas ou, ao menos, com a previsão delas para um determinado período de tempo, quando se referem ao custeio da máquina pública ou às transferências correntes. Nesse bojo estão inseridos, por exemplo, as despesas com material de consumo, serviços de terceiros, conservação e, também, com pessoal. Todas essas despesas, inclusive, são consideradas como gastos públicos.

Para Martins (2003), os gastos públicos são considerados os dispêndios financeiros com os quais o governo tem que arcar a fim de atingir seus objetos fins, seja na ótica do custo ou do investimento. E, de acordo com Holanda e Machado (2010), os custos estão atrelados à manutenção da máquina pública, representando os gastos destinados à liquidação de dívidas periódicas, como o pagamento de funcionários, energia, água, por exemplo. Os investimentos, por sua vez, são despesas relacionadas à promoção de melhorias nas estruturas, característicos do médio e longo prazo, como por exemplo, a compra de equipamentos, construção de escolas, creches, ou qualquer outra ação que favoreça a melhoria na capacidade de atender às necessidades da sociedade.

Assim, de todo o conjunto que engloba os gastos públicos, as relações entre as receitas e despesas não necessariamente se apresentam, sempre, em equilíbrio, podendo gerar déficits orçamentários, o que representa a existência de dívidas no setor público, que foi o fundamento essencial para a promulgação da LRF enquanto de mecanismo de acompanhamento do processo de gestão responsável quanto aos recursos públicos.

2.1 A Dívida do setor público e a LRF

A dívida pública³ se refere aos compromissos a pagar que o ente público possui. Ou melhor, é a totalidade de dívidas que o governo contrai (de curto e longo prazos), para financiar parte dos seus gastos que não são cobertos com a sua Receita Corrente Líquida (RCL) ou, ainda, para gerir a

³ Definida, também, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) como sendo as obrigações de longo prazo contraídas pelo município em função de operações de crédito (empréstimos), parcelamentos previdenciários (INSS e regimes próprios), entre outros. A dívida pública é contabilizada como obrigação da prefeitura e deve ser retratada com seu valor atualizado.



sua gestão financeira. Assim, Medeiros e Silva (2009, p. 102) definem a dívida do setor público como

[...] uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas dessa entidade. Em outras palavras, só há dívida quando há déficit (despesas maiores que receitas), embora muitas vezes ocorra defasagem entre a realização do déficit e a contabilização da dívida [...] e pode ser representado de diferentes modos, sendo as mais comuns a dívida bruta (que considera apenas os passivos do governo) e a dívida líquida (que desconta dos passivos os ativos que o governo possui).

Deve-se entender a dívida pública, então, como a diferença em relação às despesas frente às receitas, onde o Estado, buscando equalizar as contas de curto prazo, contrai dívidas de longo prazo, por exemplo. Assim, a dívida líquida no setor público representa, segundo Medeiros e Silva (2009, p. 102)

[...] o total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. No caso brasileiro, é importante mencionar que, diferentemente de outros países, o conceito de dívida líquida considera os ativos e os passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dentre outros itens, as reservas internacionais (ativo) e a base monetária (passivo).

No contexto empírico, o endividamento público brasileiro foi intensificado a partir dos anos de 1960, com a implementação de planos econômicos e, principalmente, com a instalação de um modelo de ação do Estado pautado no Desenvolvimentismo⁴, além do fato de que, até os anos de 1990 (incluindo aí toda a década de 1980, principalmente), houve significativa predominância de desequilíbrios fiscais (déficits) nas contas públicas brasileira. Tais problemas financeiros desencadearam menores índices de eficiência do setor público. Assim, para Pedras (2009, p. 57),

[...] o período que se inicia em 1964 até os dias atuais tem sido marcado por profundas transformações na estrutura da dívida pública, tanto interna quanto externa. Não só o estoque dessas dívidas sofreu considerável aumento, como suas estruturas passaram por grandes avanços, cujo entendimento é fundamental para se ter uma perfeita avaliação da situação do endividamento público brasileiro.

Nascimento e Debus (2002) afirmam que os fatores principais que provocaram déficits públicos nos estados e, principalmente, municípios, no que trata da elevação da dívida brasileira na década de 1990, foram os programas de saneamento financeiro do governo Federal em apoio à reestruturação econômica, o que correspondeu ao aumento equivalente de 47,7% do total do aumento da dívida no período em foco.

⁴ Que consiste na capacidade de combinar o aprendizado derivado da longa trajetória desenvolvimento das nações já estabelecidas, com os fundamentos da estabilidade e integração dos países aos circuitos financeiros e comerciais globalizados em crescente interconexão.



De maneira geral, o endividamento público brasileiro é fruto de diversos desajustes fiscais atrelados ao difícil momento econômico vivido nos anos 1980 e aprofundado, ainda mais, pelos desajustes políticos e sociais que, juntos, segundo Santos (2010), levaram ao processo conhecido por falência do Estado. Uma falência política (dada pela descrença na instituição do Estado) e financeira (dada a incapacidade que o ente público estatal tinha para sanar sua dívida). Nesse mesmo sentido, a crise do Estado brasileiro é comentada por Costa (2005, p. 3) da seguinte maneira:

[...] a crise econômica que o Brasil enfrenta há quase trinta anos é causada pela crise do Estado. A crise do Estado é fundamentalmente uma crise fiscal. A crise fiscal tem raízes na persistência de um modelo econômico “datado”, em políticas públicas populistas reintroduzidas com o processo de democratização e na ineficiência da administração burocrática, mas ganhou um caráter inercial, alimentando-se dos próprios remédios utilizados para combatê-la.

Então, o cenário econômico do setor público brasileiro foi caracterizado pelo acúmulo de dívidas devido, principalmente, à falta de planejamento efetivo, desencadeando déficits orçamentários proporcionados por vários fatores que inibiram o desenvolvimento da economia, ocasionando aumentos de juros, concomitante com um processo inflacionário, entre outros aspectos negativos, conforme analisa Bresser-Pereira (1997, p.13).

As atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial. Em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las.

Além disso, a própria falência política do Estado, imerso em denúncias de corrupção ligadas, sobremaneira, ao desvio de verbas públicas para a apropriação privada, representou em grande parte a necessidade de modificações no processo de gestão da coisa pública. Portanto, as experiências vividas neste período exigiram a necessidade do surgimento de um novo contexto no que se refere à política e à gestão pública, especificamente, fazendo valer a incorporação do uso de ferramentas da gestão privada ao ambiente público (como um maior controle sobre o orçamento), que acabou por germinar a Lei de Responsabilidade Fiscal (SANTOS, 2010).

Nesse momento, com base nas consequências e realidades vividas e promovidas durante a ação do Estado Desenvolvimentista, além dos novos contextos políticos e administrativos dados pela crise e falência do Estado (nos anos 1980 e 90) é que se dá, justamente, a ascensão do novo molde de administração pública (SANTOS, 2010, p. 212).



Assim, a crise do Estado na década de 1980-90 culminou, em 1997, no refinanciamento da dívida de 25 dos 27 estados brasileiros, e foi algo de expressão para se buscar uma solução do controle fiscal do setor público brasileiro no longo prazo, como relatam Mello e Silva (2008). Conseqüentemente, percebeu-se que o contexto da administração pública no processo de planejamento orçamentário, crises fiscais e má conduta dos entes públicos foram os motivadores para a busca de mecanismos que promovessem resultados eficientes no controle dos gastos públicos e no cumprimento de seu orçamento.

A busca pelo equilíbrio nas contas públicas, principalmente direcionados aos estados e municípios, desencadeou uma série de modificações que viessem proporcionar a confiabilidade do setor público brasileiro, já que diante dos acontecimentos vivenciados nos anos 1990, foram detectados dois problemas de expressão: o endividamento e o alto índice de gastos com pessoal. Este último, decorrente principalmente, de ‘troca de favores político-empregaticios’ e a prática do nepotismo (uma das causas da crise política do Estado), principalmente nos contextos municipais.

Historicamente, no tocante aos excessivos gastos com pessoal, principal variável da LRF, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), representavam o maior percentual de despesas de todo o setor público nacional e, entre os anos de 1996 e 2000, os estados federados gastaram, em média, 67% de suas RCL com o pagamento dessa rubrica. Assim, restava apenas cerca de 30% para investimentos em serviços de infraestrutura, educação, saúde e segurança, por exemplo. Este processo acabou por levar a busca de mecanismos que viessem a conter esse processo de endividamento do setor público.

Então, é nesse contexto socioeconômico e político que surge a criação e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, compondo o sistema estrutural das finanças públicas brasileiras. Fruto dos problemas de endividamento da União, Estados e Municípios, ocasionados por problemas estruturais, má conduta, ausência de planejamentos, e principalmente, dos desequilíbrios fiscais ao longo da história e dos encadeamentos negativos por eles gerados.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Após o processo de endividamento percebido pelo setor público brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada, então, um marco na gestão pública no Brasil, pois se apresenta como um código de conduta para os gestores públicos ao promover normas voltadas para a gestão dos recursos financeiros, além de impor um maior controle e planejamento para as contas das entidades públicas.



A LRF surgiu em um contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de se gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável. A disciplina fiscal e a transparência na execução orçamentária nos três níveis de governo são, portanto, as principais metas preconizadas nesta Lei Complementar (LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012, p. 742).

A LRF surgiu, em 2000, através da promulgação da Lei Complementar número 101, de 04 de maio, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a busca de responsabilidade na gestão fiscal, com o intuito de amenizar os problemas financeiros em todas as esferas do poder público e em todos os níveis governamentais do país. Buscando promover uma

[...] 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, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, art.3).

A LRF é imposta aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, concomitantemente, para as esferas Federal, Estadual e Municipal, buscando estabelecer normas para a totalidade de entidades públicas ou, até mesmo, por ela sustentadas. Nesse sentido,

[...] o inciso I da LRF delimita o raio de abrangência a que estão submetidos os entes autônomos da federação, juntamente com seus respectivos poderes [...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Vale ressaltar que, no tocante às referências a essas pessoas políticas de direito público, [...] são compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como as respectivas Administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (NASCIMENTO, 2009, p. 26).

Assim, com base na busca pela eficiência na gestão fiscal, no controle das contas e pela transparência ao cidadão, a LRF criou dispositivos e estabeleceu normas de planejamento, conduta e transparência na execução das despesas públicas, tendo por finalidade básica impor controle e planejamento dos gastos nas entidades públicas ou por ela mantidas, condicionando a execução dos gastos mediante a capacidade que possuir em suas receitas proveniente, principalmente, da arrecadação de tributos e transferências intergovernamentais. Em seu contexto, trouxe mudanças no que tange a gestão financeira e fiscal da administração pública, visando obter maior controle dos gastos e coibir os altos índices de endividamento da máquina pública.

Propondo, principalmente, planejamento, eficiência e equilíbrio das contas, fundamentan do-se nos aspectos neoliberais⁵ da gestão pública. Assim, visa propiciar eficiência no que tange ao

⁵ A proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos é orientada por uma ideia norteadora: a de diminuir a ação, o poder e a participação da entidade pública naquilo que o mercado, livre de intervenção é capaz de suprir e privatizar era um mecanismo fundamental. Daí suas diferentes maneiras de manifestação. “Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma delas: transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos. Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se



comportamento de Estado, principalmente em relação à atuação do mesmo nos aspectos econômicos, o que se atrela aos gastos públicos e às práticas de austeridade fiscal.

Assim, a LRF determina procedimentos preliminares para a execução das despesas públicas e permite o planejamento para a execução das despesas, que deve ser estruturada com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pautada no Plano plurianual (PPA) e na base estruturadora da Lei Orçamentária Anual (LOA). Instrumentos que, juntos, fornecem estruturas a fim de alcançar o equilíbrio das contas públicas diante das perspectivas de definições e limites impostos pela LRF, no cumprimento do processo orçamentário.

Neste processo, o PPA, em aspectos gerais, estabelece normas, diretrizes e metas da administração pública, de forma regionalizadas, num espaço temporal de 4 anos, conforme necessidades particulares; a LDO, é o instrumento por meio da qual se estabelecem as principais diretrizes e metas para o prazo de um exercício, e representa um elo entre o PPA e a LOA que, por sua, vez é o instrumento que reforça quais programas terão prioridade na programação e execução orçamentária, já que é um instrumento de gestão com ênfase nos aspectos financeiros e físicos, compatíveis com a LDO e o PPA. Assim, conforme afirma Vainer (2005, p.18), a LRF trouxe um novo panorama à

[...] gestão de recursos públicos, exigindo o aperfeiçoamento do processo de planejamento, onde a elaboração e execução do orçamento público têm papel fundamental e [...] integra os três instrumentos de planejamento, já previstos na Constituição Federal de 1988: [...] O Plano Plurianual define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Estas despesas serão planejadas através das ações que integrarão os Programas do PPA, à exceção do serviço da dívida (amortização e encargos) e de outros encargos especiais, bem como da reserva de contingência. [...] A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. [...] A Lei Orçamentária Anual proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Portanto, os caminhos que são determinados para o processo do orçamento público, têm por finalidade estabelecer, previamente, as metas, todavia, estas deverão sempre estar de acordo com a capacidade da entidade pública em arcar com seus compromissos, principalmente financeiros.

delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas **providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado**” (MORAES, 2002, p. 13-24, grifos nossos). No que trata dos grifos no texto de Moraes (2002), sinaliza-se a base fundamental da LRF.



3.1 O Plano Plurianual (PPA)

O PPA, estabelecido no artigo 165º da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, é definido como o plano que estabelece metas, diretrizes e objetivos que devem ser seguidos por todas as esferas governamentais, seja Federal, Estadual ou Municipal, no médio prazo. Pois as diretrizes, metas e objetivos devem ser seguidos no prazo de quatro anos, decorrendo a partir do segundo ano de mandato eleitoral até o primeiro ano do mandato seguinte. Esse mecanismo temporal busca diminuir, de certa forma, o repasse entre as gestões, do passivo comprometido da receita. Para o Ministério do Planejamento (2013, p.9), o PPA

[...] estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

O grande objetivo do PPA foi obrigar os governos a planejarem tudo aquilo que se pretende executar, tendo que engendrar o orçamento de maneira a não ir de encontro às diretrizes estabelecidas e buscando regular o investimento de acordo com as programações propostas, voltando suas ações de desenvolvimento socioeconômico para as áreas escolhidas pelo PPA vigente. É dividido em planos de ação, e cada plano é designado a uma unidade responsável competente, dentre elas as Secretarias de Estado de: Planejamento e Orçamento, Fazenda, Educação, Saúde, Segurança, incluindo as empresas de governo e as autarquias (mesmo que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública sejam envolvidas na mesma ação).

Nesse sentido, a prática da responsabilidade fiscal impõe, portanto, o cumprimento de etapas no planejamento do orçamento. Nestas, serão realizadas avaliações, entre os anos de vigência do PPA, das medidas que estejam sendo desenvolvidas durante o período quadrienal, expondo a situação atual das ações e sugerindo formas de evitar o desperdício das receitas. Os caminhos trilhados devem ser fundamentados e seguidos de acordo com a próxima figura, que demonstra as relações e os períodos de implementação e vigência dos mesmos, em um determinado espaço temporal. Tendo o PPA um planejamento quadrienal, a LDO e a LOA, respectivamente, um planejamento anual.

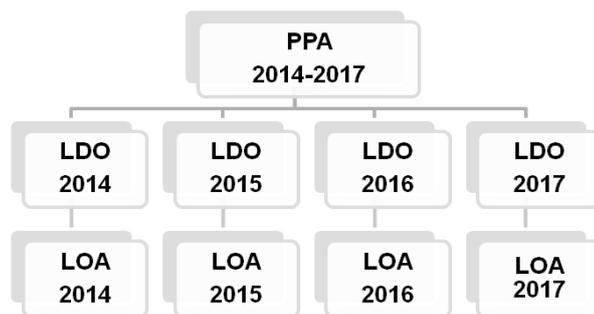


Figura 2 – Diagrama da interação do PPA com a LDO e a LOA.

Fonte: Manual de Elaboração do Plano Plurianual para os municípios.

Embora, teoricamente, todos os projetos do PPA sejam importantes e necessários para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil (em todas as suas esferas espaciais), o texto que trata do PPA, no Artigo 3º da LRF, em sua totalidade foi vetado pela Presidência da República quando a sancionou, determinando como razões do veto, que

[...] o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.[...] Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. [...] Acrescente-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano (BRASIL, 2000, Art.3).

Nesse sentido, é fundamental entender que o PPA fundamenta a LDO, pois é com as metas e prioridades elencadas no PPA que se estabelecem as principais diretrizes da LDO e da LOA, na composição do fundamento dos gastos públicos e do cumprimento da LRF.

3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, dentro da estrutura proposta pela LRF para a gestão pública, possui caráter de direcionamento e controle na busca pela eficiência no planejamento e execução do orçamento público. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165º,

A lei de diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, Art. 165).



Portanto, a LDO estabelece os caminhos para a confecção da LOA, tais como: as metas e prioridades a serem seguidas pelos governos e o direcionamento para as despesas de capital no ano fiscal seguinte. Ela altera a legislação tributária, a fim de atender as metas, e estabelece limites e imposições aos orçamentos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, tratando também, em sua composição, dos gastos com pessoal (principal entrave para o ajustamento das contas das esferas públicas).

Para os municípios, tem prazos pré-estabelecidos. Assim, deve ser encaminhada ao poder Legislativo, pelo Executivo, até 15 de abril e ser aprovada até 17 de junho de cada ano, pois a mesma servirá de base para elaboração da LOA referente ao ano seguinte. Impõe, então, à administração pública, o planejamento de suas prioridades, através de metas anuais, promovendo a organização de forma sistemática do orçamento.

A LDO tem por finalidade estabelecer parâmetros que sirvam de suporte para o planejamento do exercício financeiro, sendo feitas estimativas entre despesas e receitas e, estas estimativas, deverão estar de acordo com a legislação financeira e os parâmetros traçados pela LRF. Assim, segundo Nascimento (2009), tem a função de direcionar, estruturar e prover o equilíbrio das contas públicas, fixando metas e prioridades, referente às receitas e despesas, firmando limites de gastos com pessoal, financiamento e transferências às autarquias e entidades privadas. Buscando coibir, desta forma, o endividamento no setor público e os gastos excessivos em final de mandato.

É, portanto, um dos instrumentos principais da LRF, por possuir característica fundamental de esgotar-se ao final do exercício financeiro, promovendo a transitoriedade entre os orçamentos anuais, essência do sistema constitucional orçamentário. Estruturalmente, a LDO funciona como um elo entre o PPA e a LOA, promovendo o aperfeiçoamento dos objetivos fins de cada plano estabelecendo, ainda, uma lógica de dependência do total de recursos disponíveis ao seu cumprimento, que são as Receitas Correntes.

Estas, no acompanhamento entre o total previsto e o efetivado constituem, inclusive, o instrumento dos gestores quando da necessidade de endividar a máquina pública, haja vista que o planejamento orçamentário se faz com base na previsão das receitas que, muitas vezes é diferente (para mais ou, também, para menos) dos valores recebidos.

A Lei complementar número 101, Art. 2º, § 3º (BRASIL, 2000) diz que a “receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. A totalidade na previsão da RCL é o instrumento de referência para determinar as metas fiscais na composição e execução do orçamento. A previsão da



receita é o instrumento fundamental para o planejamento do orçamento das despesas do poder público em um dado período, pois com base nos cálculos estatísticos, avaliações e projeções, permite a programação e controle dos gastos. Sendo a previsão orçamentária o parâmetro para o equilíbrio das contas públicas, no ano fiscal em questão. A LRF define, então, que

[...] as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000, Art. 12).

A previsão da receita, para Baleeiro (1998), é fundamental na composição da LOA, pois nela se exige, de acordo com a LDO, a obediência às normas e evoluções demonstrativas das receitas dos últimos três anos como instrumentos de base para que possam ser feitos cálculos estimativos para o ano seguinte.

3.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é definida como um instrumento especial que contém a discriminação da estimativa da receita e da despesa pública anual, de forma a guiar a política econômico-financeira do Estado. Neste contexto, ela deve ser elaborada pelo Poder Executivo, encaminhada para análise, adequação e aprovação pelo Poder Legislativo, devolvida ao Executivo para execução e, por fim, depois de executado o orçamento, ser avaliada pelo poder Judiciário. Obedecendo-se aos prazos determinados, como apresenta a próxima figuram, que evidencia o ciclo de cumprimento da LRF.

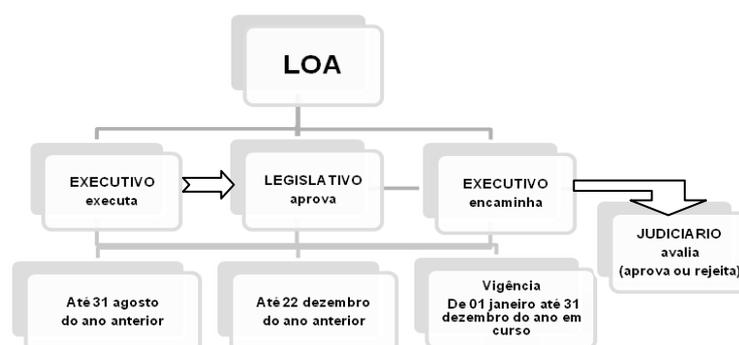


Figura 3 – Diagrama de interação entre a LOA, Esferas de Poder e prazos para o exercício financeiro na composição da LRF.

Fonte: Ministério do planejamento; Elaboração dos autores.

A LOA, segundo Nascimento (2009), terá a LRF como parâmetro de observação, ponderação, avaliação e aprovação para os respectivos poderes legislativos de cada esfera, os quais têm até quatro meses do fim do exercício financeiro para ser aprovada. A estrutura da LOA deverá



ser composta por demonstrativos que apresentem a programação dos orçamentos anuais, com seus objetivos e metas fiscais e, ainda, devendo atender às normas estabelecidas pela LDO.

A execução orçamentária trata, então, da efetivação das receitas e despesas públicas na relação com a previsão das receitas para a fixação das despesas e, para isso, deve seguir uma série de normas provenientes do PPA, da LDO e da LOA, relacionando-as às metas fiscais, que possuem caráter disciplinador na execução do orçamento. A execução orçamentária é de competência do Poder Executivo, devendo ser operacionalizada a cada mês, e estar em conformidade com a LDO, sendo iniciada em até 30 dias após a divulgação da LOA (estando a LOA em acordo com a LDO e o PPA (NASCIMENTO, 2009)).

Assim, o Art. 2º do Decreto 825 (BRASIL, 1993), apresenta que a execução orçamentária é responsável pelo processamento descentralizado de créditos entre as unidades administrativas dos órgãos governamentais ou ainda das integrantes do orçamento fiscal, buscando promover uma descentralização equânime do poder entre as unidades gestoras. É nesse sentido que os gastos com educação, saúde e pessoal englobam parte diferenciada dentro do orçamento público e, fundamentalmente, no novo modelo de gestão direcionado pela Constituição Federal de 1988, fragmentado entre as esferas públicas sub-espaciais.

3.4 As despesas fundamentais estabelecidas na LOA

As despesas executadas pelo Poder Executivo devem, obrigatoriamente, estar pautadas nas determinações da LOA, que estará em conformidade com o PPA e com a LDO, respectivamente. Neste sentido, as despesas serão autorizadas mediante previsão da receita orçamentária, buscando estabelecer um dos princípios básicos da LRF, o equilíbrio entre o que se arrecada e a respectiva execução, principalmente no que atina às despesas com educação, saúde e pessoal.

3.4.1 A LRF e as despesas com educação

A Constituição Federal (CF) estabelece a educação como um direito social da população brasileira e sua garantia é de responsabilidade do Estado e da família (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a educação é um direito de todos os indivíduos que compõem a sociedade, e esta deve ser garantida pelo Estado, propiciando, em aspectos globais, o desenvolvimento cultural, econômico, financeiro e de outras variáveis de desenvolvimento provenientes do sentido da educação, principalmente básica e fundamental.



A Emenda Constitucional nº 14 (de 1996), que dispõe sobre alterações da redação do Art. 212 da Constituição, traz no inciso um, do parágrafo primeiro, a determinação da “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais compreendidos a proveniente de transferência, na MDE”. O que confirma, na limitação mínima, aspectos da importância da educação no bojo dos investimentos para o desenvolvimento do país, já que no que trata da organização orçamentária em relação à educação, a legislação não estabelece limites máximos de controle, mas, de acordo ao entendimento dado pela Constituição Federal e suas emendas, o seu limite mínimo.

O Art. 212º da Constituição de 1988, que relata sobre o comportamento das despesas com educação, diz que o Governo Federal deverá aplicar, nunca menos, que 18% e os Estados, o Distrito Federal e os municípios o mínimo 25% da RCL, provenientes de suas categorias, como tributos, transferências e manutenção e desenvolvimento do ensino. Os municípios poderão elevar os limites mínimos de gastos com educação através de Lei Orgânica Própria (que representam as “constituições municipais”). Não atingindo o mínimo necessário, estarão infringindo os determinantes impostos pela LRF.

As despesas com educação, na composição da LOA/LRF, são representadas pelo conjunto de remuneração e aperfeiçoamento dos docentes e demais profissionais da educação além, da aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino. Incorpora, também, a concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas; a aquisição de material didático escolar e a manutenção de programas de alimentação e transporte escolar. Nesse sentido, as despesas com educação são subdivididas em despesas correntes e de capital, de consumo imediato e de longo prazo.

3.4.2 A LRF e as despesas com saúde

A saúde pública no Brasil deveria ser garantida a todos, conforme assegurado pela promulgação da Carta Magna brasileira de outubro de 1988. Nela, estabelecem-se imposições à aplicação de ações e serviços de saúde, visto que a lei define os tipos de ações e serviços que são considerados como tal, garantidos pela Emenda Constitucional nº 29. Ou seja, será introduzido através de EC, elementos qualitativos na análise do gasto com ações e serviços de saúde, promovendo uma maior segurança nos devidos fins das receitas destinadas a esse serviço público.

De acordo com a EC nº 29, os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde são organizados e transferidos para estados e municípios, na forma de blocos de financiamentos



que são constituídos por componentes, conforme as especificidades de ações e dos serviços de saúde pactuados nos planos, programas e projetos desenvolvidos.

A Constituição Federal, em seu Artigo 198 e a EC nº 29, estabelecem os limites mínimos para a execução dos gastos com ações e serviços de saúde. Atualmente, inclusive, esses valores foram atualizados conforme adequações preconizadas pela Constituição através da EC nº 141 (BRASIL, 2012). Assim, o demonstrativo de receitas e despesas com saúde, no Art. 23 da EC nº 141, determina que nas despesas com saúde efetuadas pela União, o seu valor seja aquele empenhado no exercício anterior acrescido do mínimo percentual correspondente à variação nominal do PIB. Já os Estados e o Distrito Federal devem incorrer em, no mínimo, 12% dos impostos e, por fim, os municípios devem destinar o mínimo de 15% do total de impostos próprios para despesas nas ações e serviços públicos de saúde.

Não é de competência dos entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios), nem mesmo em suas leis orgânicas municipais e ou constituições estaduais, promover alterações nas alíquotas das receitas de qualquer natureza que trata a Lei Complementar 141, já que é vedado aos estados e municípios promover quaisquer modificações nas mesmas, principalmente para conceder, por exemplo, incentivos fiscais, tendo em vista que a mínima possibilidade de intervenção desses entes federados nestas fontes de receita pode diminuir o valor da receita arrecada e, por conseguinte, o mínimo necessário a ser destinado à saúde.

Conclui-se então que, dadas as observâncias apresentadas pela Constituição, e as adequações promovidas pela EC 29, as despesas mínimas nas ações e serviços públicos de saúde, no tocante a LRF, acompanhará o comportamento dos entes federativos sobre tais imposições, cabendo penalidades aos gestores que não atenderem às imposições de limites da LRF.

3.4.3 A LRF e as despesas com pessoal

Dentro do comportamento da ação da gestão pública, para Zanela (2009) os gastos com pessoal são a representação dos gastos com servidores públicos, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, sejam estes servidores ativos, inativos, pensionistas, em mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos. Sejam civis, militares e/ou membros, temporariamente, da gestão pública. De acordo com a LRF, o gasto com pessoal é definido como

[...] 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 (BRASIL, 2000, Art. 18).

Zanella (2009) afirma, ainda, que o objetivo da definição das despesas relacionadas aos gastos com pessoal está vinculado ao controle das contas públicas, promovendo estabilidade econômica através de normas que garantam a responsabilidade dos agentes públicos na gestão fiscal. No Art. 169, § 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), são estabelecidas as normas de controle da despesa nesta categoria e, assim, informa que a criação de cargos, admissão e contratação de pessoal, por entidades da administração pública direta ou indireta, só poderão ser feitas se comprovada a existência de orçamento suficiente e, obrigatoriamente, houver autorização especificada na LDO.

Assim, é importante ressaltar, de acordo a LRF, no seu Art. 18º § 4º (BRASIL, 2000), que as despesas referentes a contratos de terceirização de mão-de-obra, no intuito da substituição dos servidores e empregados do setor público, serão computadas como “outras despesas de pessoal” e, estas, não serão incluídas no montante que trata dos limites de gasto com pessoal já que não são incluídas nos dispositivos do Art. 169 da Constituição. Os limites para o gasto com pessoal podem ser observados, de acordo com o que é estabelecido pela LRF, da seguinte forma (BRASIL, 2000, Art. 19):

Para fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da RCL, a seguir discriminados: I – União: 50%; II – Estados: 60%; III – Municípios: 60%.

O Art. 20º, inc. III da LRF, que trata dos limites da esfera municipal, subdivide o limite total das despesas com pessoal (de 60% para toda esfera estadual e/ou municipal) em: 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo. Considerando que estará incluído nos limites do Poder Legislativo o tribunal de contas municipal, quando houver. O limite estabelecido para despesas com pessoal possui como base de cálculo a RCL. Assim, os percentuais estabelecidos pela LRF, nas diferentes esferas dos poderes, serão obedecidos de acordo com a totalidade da RCL.

No tocante a estas despesas, é válido salientar que na história do comportamento da gestão pública brasileira, principalmente municipal, os gastos com pessoal englobaram o maior vulto de gastos do setor público e o cumprimento desses limites são os mais observados pelos TCMs quanto ao cumprimento da LRF e à improbidade administrativa, haja vista que o nível de endividamento das prefeituras municipais, por exemplo, se deve, geralmente, ao alto grau de contratação de servidores, muitas vezes por ‘apadrinhamento político’. O que, de certa forma, foi



um dos fundamentos para a implementação da LRF, visto que, a mesma é pautada em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão de pessoal.

4 CONCLUSÕES

A pesquisa abordou a LRF, suas características, imposições e delimitações, apresentando as características e a abordagem da LRF no contexto da economia brasileira e na gestão político-administrativa do país. Para o alcance dos resultados, buscou-se trilhar caminhos que definissem os processos de formação do orçamento público e sua relação com as despesas públicas, estabelecendo-se definições e caracterizações das finanças públicas, orçamento, despesa e dívida públicas.

Tal explanação se fez importante para contextualizar o aspecto conjuntural do cenário brasileiro, principalmente das décadas de 1980-90 que levaram à busca de modernização da gestão pública, principalmente em relação às finanças públicas nacionais que, por conseguinte, veio a culminar na implementação da LRF. Instrumento que passou a estimular e impor a amenização dos problemas financeiros nas três esferas do poder público, como também em todos os níveis governamentais do Brasil com o intuito de promover uma administração planejada, transparente e eficiente nas esferas públicas.

Assim, pôde-se constatar os principais aspectos que abrangem a LRF quanto as normas de finanças públicas e às diretrizes relacionadas aos processos orçamentários que, conjuntamente, estabelecem interrelações com o contexto socioeconômico do país. Afinal se atrelam com o investimento em educação e saúde pública, além dos gastos com pessoal no setor público. Os dois primeiros, fundamentais à manutenção de um nível de evolução socioeconômica para a nação (e por isso a imposição de limites mínimos a eles).

E, tendo em vista que o cumprimento mínimo é o padrão de obediência à LRF, é possível analisar de maneira geral, que os gastos em educação e saúde só são aumentados entre os anos quando do aumento dos valores das receitas do Estado e não quanto aos percentuais sobre elas. O que possibilita inferir que a gestão pública pode, simplesmente, estar apenas dando atenção à questão educacional e de saúde para cumprir a legislação (e não ser punido pelo contrário) e não pela importância dada a estas variáveis no desenvolvimento socioeconômico.

Já a limitação máxima imposta aos gastos com pessoal se dá, vale salientar, pelo comportamento histórico da gestão pública brasileira, principalmente municipal, onde os gastos com pessoal englobam o maior vulto de despesas do setor público. E o nível de endividamento das



prefeituras municipais, por exemplo, se deve, geralmente, ao alto grau de contratação de servidores, muitas vezes por ‘apadrinhamento político’. O que, de certa forma, foi uma das bases para a implementação da LRF, visto que a mesma se pauta no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilidade na gestão de pessoal.

Assim, se observado o que a LRF, amparada na CF, determina sobre o processo de contratação de pessoal terceirizado, via regimes especiais como o de direito administrativo (REDA), acaba por dissolver os mecanismos de controle dos gastos com pessoal, haja vista que esse tipo de contratação não é confrontado com os limites impostos pela LRF, por pertencer a outra rubrica de orçamento. Assim, a contratação de terceirizados pode servir de instrumento para driblar a LRF, já que em cidades de pequeno e médio porte, a gestão pública é o principal empregador e, em época de política eleitoral, a ‘promessa de emprego na prefeitura’ acaba sendo plataforma eleitoral.

Por fim, é importante evidenciar que o processo de validação quanto ao cumprimento da LRF pelas instâncias governamentais se dá por dois processos, o de avaliação e julgamento. A avaliação quanto ao cumprimento dos parâmetros estabelecidos na LRF é feito pelos tribunais de contas (da União, dos estados e dos municípios), que aprova (com ou sem ressalvas) ou rejeita as contas. Mas os processos de julgamento e punição cabem, respectivamente, à Casa Legislativa, em cada instância, bem como ao Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2004.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciências das Finanças Públicas**. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 1998.

BRASIL [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04/05/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.

BRASIL [2012]. **Lei Complementar nº 141**, de 13/01/2012. Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em 13 set. 2013.

BRASIL [2013]. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília-DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_4.pdf>. Acesso em: 13 set. 2013

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília-DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em 09 mai. 2014.



COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. **Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**. Santiago del Chile: 2005. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7264_em_19_05_2011_16_50_04.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2014.

HOLANDA, V. B de; MACHADO, N. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o Setor Público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. IN: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ: FGV/EBAPE, 44(4), p.791-820, jul/ago 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo-SP. Atlas, 2012.

LINHARES, F. C.; SIMONASSI, A. G.; NOJOSA, G. M. A Dinâmica do Equilíbrio Financeiro Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. IN: **Revista Economia**. Brasília-DF: ANPEC, v.13, n.3b, p.735-758, set/dez 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3bp735_758.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2014.

MARTINS, E. **Contabilidade de Custos**. São Paulo-SP: Atlas, 2003.

MEDEIROS, L. O. de C.; SILVA, A. C. **Divida pública: a experiência brasileira**. Brasília-DF: STN, 2009.

MELLO, S. C. B. de; FONSECA, A. A. M. da. Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia. **Revista RDE**. Salvador-BA: UCSAL, ano X, n.17, jan. 2008.

MORAES, R. C. **Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade**. IN: **Educação e Sociedade**. Campinas-SP: v.23, n.80, p. 13-24, set 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo de Economia Governamental**. São Paulo-SP: Atlas, 1976

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília-DF: Ministério da Fazenda, ESAF, 2002. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. IN: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. de (Orgs.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília-DF: STN, Banco Mundial, p.57-80, 2009. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

PEREIRA, P. T. A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? IN: **Análise Social**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, v.32(141), p.19-442, 1997. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

SANTOS, C. E. R. **Política Pública e Incentivo Fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional. Santo Antonio de Jesus-BA: UNEB, 2010.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional [2012]. **Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação**. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/downloads/Receita_Corrente_Liquida_Despesa_Pessoal.pdf>. Acesso em: 13 Out. 2014.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. (Orgs). **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. Brasília-DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2005. Disponível em:

<
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

ZANELLA, M. S. P. Artigo 18º a 28º. IN: MARTINS, I. G. da S.; NASCIMENTO, C. V. de N. (Orgs.). **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo-SP: Saraiva, p.143-194. 2009.