

LEI COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000: LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF), UMA BREVE ANÁLISE

Leilane Kércia Barreto Soares¹

RESUMO

O país passa por uma delicada crise política. Onde há claramente instalado um cenário de corrupção. Havia a necessidade da criação de uma Lei que intensificasse a fiscalização e houvesse a responsabilização dos agentes responsáveis pela administração dos recursos públicos. Apesar dessa Lei Complementar já está prevista na Constituição, sua criação só se deu em 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa nova Lei trouxe novos princípios, como o da transparência, e novas normas para a elaboração dos instrumentos orçamentários. Por ser uma Lei recente, comparada à outras, ainda há inúmeras dúvidas, então para esclarecer e fazer um breve estudo para seu esclarecimento foi feito um apanhado de alguns trabalhos para se ter uma melhor explicação da aplicabilidade dessa Lei. Após análise verificou-se que essa foi de grande importância para a fiscalização e punição dos agentes responsáveis pela má administração dos recursos públicos. Ampliou-se também o Controle Social com a obrigação da transparência das informações nos meios digitais de comunicação.

Palavras-Chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal. Planejamento. Transparência. Controle.

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário político não é dos mais favoráveis. O país passa por um período de profunda instabilidade econômica e, principalmente, política, um quadro de corrupção escancarado, fragilidades das instituições, alta do desemprego e aumento da inflação. Nesse cerne vê-se necessário a responsabilização das pessoas em virtude de suas ações com os mal uso dos recursos públicos. Quando da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o panorama não era muito diferente do atual.

Essa nova Lei, trouxe diversas mudanças às normas de elaboração dos instrumentos das finanças públicas. Essa lei, já prevista na Constituição Federal, veio intensificar o equilíbrio ente as receitas e as despesas. Instituir novas regras para a elaboração das três principais peças orçamentárias, que são o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Introduziu o princípio da transparência administrativa que tem se tornado um dos

¹ Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual do Ceará/UECE - leila_kercia@hotmail.com

principais pilares do Estado, e que tem como uma das principais funções a publicidade e o direito de acesso a informação. Unido a isso se concretiza o controle social, na qual os cidadãos devem ser responsáveis por parte da fiscalização aos recursos públicos efetuada.

Essa Lei também descreveu quais as punições aos administradores públicos quando do mal uso dos recursos públicos. As punições podem variar dependendo da gravidade do crime, podendo culminar até em improbidade administrativa.

Nesse contexto objetivou-se, com esse trabalho, um melhor entendimento da LRF, analisando as principais novidades para a elaboração dos instrumentos fiscais e a implementação da transparência e do controle social. O trabalho foi feito através de uma revisão bibliográfica, tomando por base alguns textos relevantes na área.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já estava prevista desde a Constituição Federal (CF) em 1988 em seu artigo 163, na qual fala sobre uma Lei Complementar, na qual tal lei ainda ia ser criada. De acordo com a Constituição nova Lei deveria abranger (BRASIL, 1988):

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;
II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A formalização dessa Lei só se deu em 04 de Maio de 2000, pois o Estado precisava de uma forma de controlar os gastos, bem como cumprir com o compromisso de pagar a sua dívida principalmente a externa. Essa lei também trouxe as punições os envolvidos nos crimes contra os recursos públicos e o mal uso dos bens considerados públicos. Em virtude uma crise econômica eminente no país foi necessário reorganizar as contas e estivesse voltada para as finanças públicas,

conforme expõe Guedes (2016) no Caderno 01 com comentários sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) emitido do site do Tribunal de Contas Municipal do Pará (TCM-PA):

O advento de uma lei com essas preocupações obedece a uma tendência mundial, reflexo tanto da crise, principalmente financeira, do Estado como do fortalecimento e crescentes mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública. (BRASIL, 2016, p. 12).

Essa Lei reuniu tudo de normatização e de determinações que existia em relação a gastos públicos em um só instrumento.

Em artigo 1º nos parágrafos 2º e 3º dispõe sobre as esferas e as instituições que são obrigadas a segui-la. Estão submetidos a essa Lei a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendendo o Poder Executivo, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, também estão submetidas a LRF as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (BRASIL, 2000).

2.2 Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF (BRASIL, 2000) foi criada com o objetivo principal de estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, isso está descrito já em seu artigo 1º. Contudo ao longo da leitura da Lei pode-se destacar outros objetivos para a criação dessa lei.

Conforme relata Nascimento e Debus (2016) o parágrafo primeiro do artigo citado acima, procura definir o que se entende como “responsabilidade da Gestão Fiscal”, e para que possa haver essa responsabilidade foi necessário estabelecer os postulados de ação planejada e transparente; prevenção de risco e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas e garantia de equilíbrio nas contas, com cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

O artigo 37 da Constituição Federal traz o princípio da publicidade (BRASIL, 1988), a LRF introduz o conceito de transparência e da responsabilidade no uso dos recursos públicos. Conforme frisa o Guedes (2016), a publicidade, a legalidade, a impessoalidade e a moralidade, aliado agora a transparência, visam a garantir uma

maior limpidez nas contas públicas. Com a LRF, contribui de forma incisiva e decisiva para a efetivação do princípio da transparência, pautado na ampla divulgação, principalmente em meios eletrônicos de amplo acesso, de todos os atos pertinentes aos gastos e com os recursos públicos.

A LRF traz ao longo do seu texto informações e orientações para a limitações dos gastos públicos. Também estabelece as formas de punições pela utilização incorreta dos recursos públicos.

A LRF estabelece, no seu art. 73, que as infrações aos seus dispositivos serão punidas com base em vários diplomas legais já existentes como o Código penal, as Leis nº 1.079/50 e 8.429/22 (Lei de Improbidade Administrativa), Decreto-Lei nº 201/67 e demais normas da legislação pertinente. No dia 19/10/2000, foi sancionada a Lei nº 10.028, que altera o Decreto-Lei nº 284, de 07/12/14 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10/04/50, e o Decreto-Lei nº 201, de 27/02/67, acrescentando os referidos textos legais hipóteses de infrações e respectivas penas de reclusão, que variam de seis meses a quatro anos (GUEDES, 2016, P.20).

Outro objetivo da criação da LRF é a ampliação do controle na administração Pública, quais sejam, o controle interno, externo e social. A transparência vem, justamente ampliar o controle social, já que as informações devem estar disponíveis na internet, de forma simples e em no tempo hábil. Conforme ensina o Cadernos IBAM 01 a LRF também determina o incentivo a participação da população, através da realização de audiência públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e orçamentos. Obriga a disponibilização para consulta apreciação pelos cidadãos e pelas instituições da sociedade.

2.3 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF trouxe, embutido em seu texto, a implementação de alguns princípios que devem ser rigorosamente seguido pelos agentes públicos. Essa seção baseia-se na leitura da LRF (BRASIL, 2000).

Uma das coisas que deve ser observada pelos agentes responsáveis pelo manuseio dos recursos públicos é o equilíbrio ente as receitas e despesas. É necessário que se faça uma previsão do quanto irá arrecadar periodicamente para prever quanto pode ser possível gastar e onde serão alocados esses recursos, que é, justamente, o que a Lei coloca Responsabilidade da Gestão Fiscal. O uso responsável dos recursos públicos pelos gestores.

A Limitação de Emprenho deve ser feita através da avaliação bimestral da arrecadação, e com isso impedir a realização de despesas e empenhos, isso no caso da arrecadação for divergente da previsão feita anteriormente.

O que os gestores devem se deter é na antecipalidade ou prevenção, pois ao longo da execução orçamentária podem surgir imprevistos de despesas. Tem algumas despesas que são imprevistas pelos gestores.

A transparência foi um ponto crucial da aplicação dessa Lei, como já citado anteriormente é permitir o acesso da sociedade a LOA (Lei Orçamentária Anual) e dos resultados do exercício. É importante frisar que transparência não é apenas publicar os resultados, obriga que o estado publique os Relatórios fiscais, além das partes obrigatórias de cada instrumento orçamentário. Nesses relatórios deve mostrar se os objetivos planejados para o exercício foram devidamente alcançados, e se não alcançados os motivos que não o fizeram. Essas informações mostradas de forma clara.

É necessário que os responsáveis pela elaboração do orçamento público possuam exatidão em suas previsões. Se faz de grande valia a utilização de uma metodologia científica precisa para o cálculo da previsão da receita seja o mais próximo da arrecadação.

2.4 Planejamento

Conforme ensina Nascimento e Debus (2016), a Constituição de 1988 teve uma grande preocupação com a integração entre o processo de planejamento e o orçamento, ao fazer compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para essa finalidade.

O Capítulo II da LRF dispõe sobre os três instrumentos orçamentários que pautam o trabalho do administrador público. Esse capítulo da LRF trata aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

2.4.1 Plano Plurianual (PPA)

O artigo 3º da LRF (BRASIL, 2000) tratava sobre o Plano Plurianual (PPA), contudo o artigo foi vetado. De acordo com Nascimento e Debus (2016) previsto no

Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos, tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O objetivo visado pelo Poder Constituinte de 1988 era a redução das diferenças entre as regiões do País, em especial do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em relação às regiões Sul e Sudeste, estas mais desenvolvidas em quase todos os aspectos. Então uma das formas idealizadas para alcançar esse objetivo foi através do investimento público, do qual o PPA vem a ser o instrumento canalizador de recursos.

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, em sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente, conforme previa a Constituição Federal de 1988, no artigo 165º, § 2º, contudo a LRF, em seu artigo 4º, veio acrescentar novas normas para o desenvolvimento da LDO.

Nascimento e Debus (2016, p. 17) sintetizam as funções mais importantes impostas pela LRF:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Além dessas exigências a LDO deve conter, outros três demonstrativos são exigidos, que estão descritos no artigo 4º, §§ 1º e 2º (BRASIL, 2000), quais sejam: o Anexo de Metas Fiscais – AMF, o Anexo de Riscos Fiscais – ARF e o Anexo de Política Econômica – APE (apenas para a União).

No AMF deve estabelecer, conforme relata Nascimento e Debus (2016) as metas anuais das receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário, montante da dívida para os exercícios que se refere e para os dois seguintes. Deve constar uma avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior. Bem como apresentar

demonstrativo das metas anuais a partir da memória e metodologia que justifique o alcance dos objetivos pretendidos, isso de acordo com os objetivos e premissas da política econômica nacional. Deve conter a evolução do patrimônio líquido do Estado, enfatizando a origem e a aplicação dos recursos obtidos pela alienação do ativo. Além de conter a expectativa, demonstrativos da expectativa e compensação e da renúncia da receita e margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, ou seja, aquelas superiores da dois anos. Esse demonstrativo é obrigatório para as três esferas de governo.

Ainda conforme Nascimento e Debus (2016) o ARF representa a avaliação dos passivos de contingentes, ou seja, despesas que não obrigatoriamente acontecerão e outros riscos que comprometam as contas públicas, providência a serem tomadas, caso aconteçam.

2.4.3 Lei de Orçamentária Anual (LOA)

A LOA está prevista na Constituição Federal, artigo 165, parágrafo 5º e constitui o mais importante aparelho de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, na qual o principal fim é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas (BRASIL, 1988).

O artigo 5º da LRF vem trazer as alterações a serem introduzidas à LOA. Que Nascimento e Debus (2016) destacam as principais que ocorreram com a implantação dessa nova lei, dentre as principais, destacam-se:

- O demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.
- A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais;
- A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais. (NASCIMENTO E DEBUS, 2016, p. 19).

2.5 Transparência e controle

A fiscalização pública ainda está aquém do esperado pelos órgãos de fiscalização, já que estes não conseguem alcançar a todos, e por meio da ajuda popular com fiscalização e denúncias o controle será mais efetivo.

O Controle social só será efetivo se as informações forem transparentes suficientes para chegar a toda a comunidade. De acordo com Guedes (2016), a informação transparente deve revelar de forma clara, precisa e acessível à sociedade, ao recursos humanos, financeiros e materiais, empregados nas diversas ações empreendidas.

De acordo com Amorim (2009) a transparência engloba a publicidade, exigindo a integridade dos dados necessários ao acompanhamento da gestão fiscal ao administrador, inclusive a linguagem acessível.

2.6 Penalidades

A LRF traz em seu artigo 73 as sanções que o administrador público poderá sofrer caso as obrigações não sejam cumpridas. Os administradores serão punidos segundo o Decreto-Lei n 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente (BRASIL, 2016).

De acordo com Nascimento e Debus (2016) a sanção penal, nos termos da Lei de Crimes, recairá sobre aquele administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a composição das leis orçamentárias nos termos da LRF (artigo 4º), até a publicação de todos os relatórios exigidos, passando pela observação dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados e endividamento. E as sanções pessoais recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Em paralelo às punições fiscais, descritas no texto da LRF, o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, a chamada Lei de Crime.

3 METODOLOGIA

Buscou-se, com base em pesquisas bibliográficas e nos preceitos institucionais e legais à matéria, esclarecer o que é exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal –

LRF implantada para aperfeiçoar o uso dos recursos públicos, evitando ao máximo os possíveis desvios e as possíveis penas aos administradores públicos.

Segundo Lakatos e Marconi (2010) descrevem como pesquisa bibliográfica oito fases distintas e assim classificadas: escolha do tema, elaboração do plano de trabalho, identificação, localização, compilação, fichamento, análise e interpretação e redação (...). A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre alguns trabalhos já realizados, revestidos de grande importância para quem se utiliza das mesmas, por sua potencialidade de fornecer dados que juntos formam informações atuais e relevantes sobre o tema.

Este artigo foi elaborado através de levantamento de dados visando buscar informações pertinentes ao tema abordado, que ocorreu através de revisão bibliográfica, com a utilização de livros, revistas, artigos, manuais e leis instituídas.

Conforme explica Lakatos e Marconi (2010) para obtenção de dados podem ser utilizados três procedimentos: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e contatos diretos. Tratou-se de uma revisão bibliográfica, qualitativa, exploratória e descritiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi fazer uma ajuntada de trabalhos referentes a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para que se possa entender melhor o que essa nova lei veio propor.

Após a análise de alguns textos pode-se perceber que a criação da LRF foi de grande importância para equilibrar as contas públicas, para que as receitas pudessem se igualar ao máximo as despesas.

Essa Lei veio contribuir com a redução da corrupção, que infelizmente já se tornou uma prática arraigada em nosso país, através da punição dos responsáveis pelo mal uso dos recursos públicos.

Então para que haja a diminuição dos desvios públicos ela trouxe em seu corpo o princípio da transparência, na qual obriga mostrar não só o planejamento, mas os resultados nos Planos Orçamentários. Eles devem refletir e demonstrar fielmente as metas alcançadas e como foram atingidas.

Esses Instrumentos públicos devem estar à disposição da população, bem como serem publicados em meios eletrônicos de divulgação, para que possam ser

visíveis por qualquer cidadão interessado em analisar as contas públicas. Com isso intensifica o controle, pois além dos controle interno e externo a população será ativa na análise dos demonstrativos. A população a par do que acontece nos cofres públicos tem respaldo para denunciar possíveis desvios públicos.

Os responsáveis pelo mal uso dos recursos públicos serão severamente punidos, conforme reza a LRF, podendo até responder ao crime de Improbidade Administrativa e acarretar na perda do cargo ou função.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Luiz Henrique. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: sua aplicação no combate aos crimes contra a administração pública**. Tijuca: Universidade Vale do Itajaí. 2009. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Luiz%20Henrique%20Amorim.pdf>>. Acesso em: 05 de set. de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso 29 de ago. de 2016.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 de ago. de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Pará. José Ribeiro de Medeiros Guedes. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos IBAM 01. Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Abr. 2001. Disponível em: <http://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/documentos/diversos/comentarios_a_lrf.pdf>. Acesso em: 29 de ago. de 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. Ed. São Paulo, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar Nº 101/2000. Entendendo a lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. Ed. 2016. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. de 2016.