

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

João Eduardo Linhares(1); & Darcílio Fauro(2)

(1) Graduando em Administração pela UTFPR – Campus de Pato Branco – PR.

(2) Professor especialista do curso de Administração da UTFPR – Campus de Pato Branco – PR.

jeduardo0045@yahoo.com.br; dlfauro@yahoo.com.br;

Resumo - O presente artigo apresenta como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) influencia no planejamento da gestão pública municipal. A LRF exige a compatibilidade entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que se apresentam, respectivamente, como ferramentas de planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional. A promulgação da LRF objetiva a transparência e equilíbrio das finanças públicas, tendo como ponto de partida o Planejamento. Para que esse objetivo seja realizado no governo municipal, é preciso que a sociedade contribua na elaboração desse planejamento e os gestores tomem consciência da importância da realização das metas do planejamento estipulado. Também apresenta-se uma alusão ao cenário político atual, quais as novas tendências e indagações da sociedade para tal.

Palavras-Chave - Lei de Responsabilidade Fiscal; Planejamento; Gestão Pública; Município.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, já há muito tempo, clama por uma Administração Pública transparente que venha atender as reais necessidades da sociedade. Um anseio que vem da maioria, e que se reflete na indignação de alguns pensadores contemporâneos, é de que se faça política de forma justa, honesta, transparente e mais, de forma eficiente.

No contexto atual, com as inúmeras denúncias de corrupção, com o descuido com a máquina pública – praticado por alguns políticos –, é de fundamental importância que se possa cobrar do gestor público responsabilidade pelos seus atos e projetos.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aparece como uma verdadeira ferramenta na gestão pública, no planejamento, no controle, na tomada de decisão, enfim, nos mais variados atos que envolvem as finanças públicas. Como forma jurídica, é uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da CF, LC nº101 de 04.05.2000, onde seu foco é o controle na gestão de recursos públicos, para que estes sejam aplicados de forma eficaz e com qualidade.

Assim fundamentado, o presente artigo apresentará a lei de responsabilidade fiscal como ferramenta para o planejamento da gestão pública municipal. É um estudo teórico e crítico quanto aos cenários atuais de gestão pública.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Para entender o espírito que a Lei de Responsabilidade Social propõe, temos que avaliar alguns pontos relevantes implícitos na redação da lei. Para Khair (2000, p.13), “O ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento”.

Tonet (2001) ressalta da LRF três ferramentas de gestão como auxiliadoras nos procedimentos previstos. São elas: o planejamento, o controle e a divulgação.

Contemplando o raciocínio de Tonet, a LRF demonstra a importância da competência do gestor no cumprimento da lei. “A simples definição de prazos a serem cumpridos e a proibição de certos procedimentos não garantem o atendimento ao espírito da LRF...” (2001, p. 19). O gestor público precisa saber lidar com outras variáveis para conseguir mudar os paradigmas existentes. Podemos observar então um cenário adequado ao Administrador, no exercício do conhecimento das teorias desta ciência. O conhecimento teórico unido às habilidades do gestor é o que fará a diferença para atender ao espírito que a lei propõe. A necessidade de uma nova cultura, ou a qualificação profissional de pessoal, e até mesmo uma nova política de Recursos Humanos, são exemplos do que o administrador pode fazer para atender a estas necessidades.

Tonet (2001) também observa que em todo o texto da LRF os princípios da administração aparecem em suas entrelinhas – o planejamento, a organização, a direção, o controle e a avaliação. Neste contexto, percebemos a importância dos conhecimentos e estudos da Administração combinados com o espírito da LRF.

No art. 1º da lei, encontramos a seguinte redação:

“§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia da receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

A gestão planejada e transparente que a lei refere-se é o grande desafio de quebra de paradigmas para o gestor público. Tanto nas esferas federal, estadual ou municipal, a imagem do setor público está manchada pela improbidade exercida por alguns, que de forma sagaz cometeram atos de corrupção fazendo

com que a sociedade tomasse a visão do setor público por uma imagem negativa.

A idéia de planejamento, segundo Figueiredo (2001), é enfatizada e não criada. Existe há mais tempo, contudo, a LRF vem reforçá-la:

“A lei em várias passagens encarece a necessidade do administrador de PLANEJAR, no sentido de prever ações, projetar situações, diagnosticar com precisão o que deseja, o que dispõe, inclusive em termos de recursos públicos, e como deverá concretamente alcançar as metas delineadas”. (FIGUEIREDO, 2001, p.5).

Dentro do capítulo II da LRF, que trata do Planejamento, temos as seguintes seções:

Seção I Do Plano Plurianual (PPA);

Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Seção III Da Lei Orçamentária Anual e;

Seção IV Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas.

Versando sobre o PPA, o veto da seção I da LRF, emprega que no início de um novo mandato no executivo, o gestor eleito deve contemplar no plano plurianual “seus compromissos de campanha, compatibilizando-os com a realidade financeira da administração municipal. O projeto do plano plurianual (...) deverá ser o resultado de um Planejamento Estratégico” (CRUZ, 2001, P. 25). O PPA, ao ser elaborado, abrangerá a realidade socioeconômica municipal, assim como a infra-estrutura, recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis, caracterizando-se como uma ferramenta de gestão, que irá permitir maior efetividade e eficácia ao implantar os programas e ações propostas.

É de fundamental importância que o PPA seja visto pelo gestor como um auxiliador de suas ações de governo. O PPA não é simplesmente um papel feito para cumprir a legalidade, mas sim um instrumento de definição de metas as quais são propostas e editadas conforme as necessidades e realidades da sociedade, principalmente no município onde o governo e a sociedade estão mais próximos. Outro objetivo do PPA é proporcionar o êxito na

implantação dos programas e ações propostas, para que estas sejam feitas dentro de parâmetros que as caracterizem como exeqüíveis. O PPA vem a ser, numa visão simplista, o plano de governo a ser consolidado, proposto de forma adequada à realidade do município.

A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), Art. 4º LRF, depois da promulgação da LRF, passa a ser “um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador de elaboração da Lei Orçamentária Anual” (KHAIR, 2000, p.21). A LDO consiste em elaborar metas e prioridades específicas para a administração pública, orientando na elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual).

A LRF passou a exigir que esteja implícito na LDO, de forma clara:

O equilíbrio entre receitas e despesas, com a respectiva programação das despesas com o efetivo suporte financeiro;

A limitação de empenho, deixando clara qual a forma que isto se dará, não intervindo nas receitas obrigatórias impostas por lei, como a aplicação de 25% da receita na área educacional e 15% na área da saúde. A limitação deverá ser aplicada até que o equilíbrio financeiro possibilite o cumprimento das metas estabelecidas;

A apresentação do Anexo de Metas Fiscais, fixando metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário, pois sem a afiação dessas metas e seus limites, uma vez que os recursos nos municípios são escassos e limitados, poderiam ocorrer em novos déficits orçamentários;

O Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os possíveis riscos que, de forma inesperada, possam surgir, permitindo ao gestor elaborar um rol de ações que se caracterizem por possíveis providências a serem tomadas para saná-los;

A exigibilidade de criação da LDO para os municípios que não a tinham até 05 de maio de 2000.

Ziviani (2004) lembra que “Este plano é elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes, contendo um anexo com metas plurianuais da política

fiscal, considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque da dívida”.

Com isso, a LDO passou a ser mais do que um simples instrumento de indicadores de intenções do governo municipal, tornando-se uma ferramenta importantíssima para o planejamento nos municípios.

Para a elaboração da LOA, Art. 5º da LRF, o poder executivo deve obrigatoriamente observar se possui previsão no PPA e LDO, mantendo a compatibilidade entre as peças do planejamento. Os indicadores das metas devem estar previstos na forma monetária, para a realização dentro de um exercício financeiro. A programação das dotações orçamentárias permitirá que se tenha um “detalhamento das despesas previstas no processo de planejamento” (CRUZ, 2001, p.31), podendo o gestor aplicar de forma eficaz o recurso. Com isto, torna-se mais fácil a fiscalização dos atos do governo municipal, por parte da Câmara Municipal inclusive da sociedade civil.

A Execução Orçamentária e Cumprimento das Metas, Art. 8º a 10 da LRF, são formas de proteção às finanças, pois se observando a não realização das receitas, o Executivo deverá fazer a limitação de empenho, de acordo com o que dispuser a LDO. Entra mais uma vez, no cenário da LRF, a questão da responsabilidade sob a máquina pública. Se o gestor não conseguir realizar seu orçamento dentro do previsto, deverá conter gastos para que isso não comprometa o orçamento do ano todo.

Portanto, a LRF exige a compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, deixando-os de tal forma interligados que quando houver a sua aplicação, a gestão dos recursos públicos certamente será efetivada com maior eficiência. Assim, vemos a grande ferramenta que é a LRF, na questão do planejamento. Todos os atos do poder público passam a ter mais confiabilidade, uma vez que todos têm acesso a estas informações. Por fim, segundo Cruz (2001, p. 39), temos:

“Da elaboração do planejamento estratégico, o documento resultante é o plano plurianual;

Da elaboração do planejamento tático, o documento resultante são as diretrizes orçamentárias;

Da elaboração do planejamento operacional, o documento resultante é o orçamento anual”.

Na questão municipal, Oliveira (2000) destaca:

“(...) a LRF configura um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, até então inexistente. Os municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, e dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida. A União prestará assistência técnica e cooperará financeiramente com os Municípios para modernização da administração de suas finanças”(OLIVEIRA, 2000, P.5)

3.CENÁRIO POLÍTICO ATUAL

A classe política perdeu, com o passar dos anos, em muito o seu prestígio perante a sociedade. Isto ocorreu devido improbidade de alguns políticos que se utilizaram da máquina pública para promover interesses particulares. E isto contradiz por inteiro o espírito da LRF, uma vez que se busca a transparência da gestão e seu planejamento baseados no interesse da sociedade. Atualmente, um dos temas que mais tem presença na mídia, é a corrupção instalada no sistema público e a falta de interesse por parte das autoridades em buscar soluções para esse problema.

O que a sociedade começa a indagar é qual será o novo cenário a ser instaurado na gestão pública. O cidadão não quer mais simplesmente ter uma obra bonita no seu município, ele cobra eficiência, o cidadão quer mais de seus governantes. Do candidato a um cargo público, o eleitor começará a exigir propostas exequíveis, que estejam dentro da realidade do município. As falsas promessas de campanha para ganhar a eleição, hão de desaparecer, à medida que a sociedade compreender melhor o sistema.

A LRF contribui neste sentido, pois a elaboração do PPA, LDO e LOA, devem ser feitas com a participação da comunidade. E o planejamento estabelecido com a ajuda da sociedade, dará ao cenário político mais operacionalidade e efetividade, criando um

ambiente favorável às ações propostas, as quais estarão dentro das realidades da sociedade.

Já existe a discussão de que o PPA seja base para a proposta do plano de governo do candidato, uma vez que ele está adequado às realidades financeiras e necessidades do município, e permite ao gestor criar um cenário com programas e propostas reais, concernentes aos anseios da sociedade.

Ao projetar cenários para estabelecer metas, a gestão pública, no que diz respeito ao município, apresenta maior firmeza nas suas ações, elaborando-as dentro de um novo anseio da sociedade, que é a responsabilidade. Um novo jeito de fazer política começa a surgir devido às constantes pressões impostas pela sociedade junto à administração pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise desta exposição de motivos, e sob a ótica destes autores, podemos muito bem entender o que trata a LRF na questão do planejamento. A grande preocupação que se observa nas entrelinhas da lei é a gestão eficaz proporcionando o crescimento sócio-econômico do município.

Como forma de atender ao anseio da sociedade a LRF impõe diversas situações onde o gestor poderá vir a ser penalizado por seus atos. Isto demonstra que a LRF não é simplesmente mais um documento na legislação brasileira, mas sim se impõe como forma jurídica de punição aos possíveis infratores da gestão irresponsável.

O PPA é elaborado de acordo com anseios da sociedade e com a participação da mesma. Ele procura desenvolver diversas metas que tragam benefícios à sociedade, mesmo que às vezes estes benefícios sejam em longo prazo. Caracteriza-se aí, mais uma vez, a questão do planejamento, que deve ser aplicado num contexto de crescimento evolutivo, ou seja, que o município tende a crescer e se desenvolver com o passar dos anos.

Quando há integração dos três níveis de planejamento, ou seja, estratégico, tático e operacional, teremos como resultado atos consistentes por parte da administração pública, dando

continuidade assim a um trabalho e a um pensamento que a sociedade estabeleceu para o seu município.

Ao fazer de seu governo um governo participativo, o gestor compreende a LRF, que propõe que todos participem das decisões de um município, pois são os cidadãos os mais interessados nestas decisões, pois é o seu futuro ou o futuro de seus filhos, de sua descendência que está em jogo.

Ao ensejo, temos que reconhecer que fora de inigualável importância a LRF, principalmente no que trata o atendimento de nossos anseios e esperanças, no contexto dos planos que uma sociedade tem e espera para o seu município. A ferramenta que se apresenta, é, em síntese, garantia da continuidade do crescimento de um município.

Segundo Cruz (2001), é importante destacar que as mudanças propostas pela LRF serão efetivadas quando os gestores possuírem capacidade técnica para interpretar e implantar essas mudanças, como ocorre na iniciativa privada. “É preciso com urgência criar limitações para o acesso a cargos públicos” (CRUZ, 2001, p.31).

Então teremos gestores públicos capazes de perceber e compreender a necessidade de implantação da LRF, possibilitando garantir efetividade, eficiência, e eficácia para a aplicação dos recursos públicos, estes muitas vezes, escassos ou limitados.

5. REFERÊNCIAS

CRUZ, F. JUNIOR, A. V. GLOCK, J. O. HERZMANN, N. TREMEL, R. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada / Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, M. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - NOTAS ESSENCIAIS E ALGUNS ASPECTOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-MARCELO-FIGUEIREDO.pdf acesso em 08 de maio de 2006.

KHAIR, A. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

OLIVEIRA, W. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PRINCIPAIS ASPECTOS CONCERNENTES AOS MUNICÍPIOS. Disponível em:

http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001224.pdf acesso em 08 de maio de 2006.

TONET, H. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

ZIVIANI, J. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026> acesso em 08 de maio de 2006.