

**AS CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA**

Glauber Florêncio de Souza*
Gilvan Dias de Lima Filho**

RESUMO

Este trabalho versa sobre a importância e contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate aos crimes contra o bem público (Administração Pública), especialmente, como instrumento de atenuação dos desvios promovidos contra as finanças do Estado. Para isso, no desenvolvimento do texto é exposta uma clara e objetiva discussão sobre a problemática da corrupção, fomentando-se, um aporte teórico para o debate sobre o referido tema. Em paralelo é discorrido aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, que a consolidam como uma coeva ferramenta aplicada no direcionamento do equilíbrio das finanças públicas e como cerne do prélio contra a corrupção no Brasil, independente do nível de governo. Para a elaboração do mesmo procurou-se pesquisar como base informações alçadas por meio de análise e seleção bibliográfica de livros e sites atuais que aborda sobre corrupção e criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, seu conceito, sua aplicabilidade, seus maiores impactos e objetivos no âmbito da gestão pública, bem como esta pode intervir para melhorar a governança da coisa pública.

Palavras-chave: Corrupção; Lei de Responsabilidade Fiscal; Administração Pública.

ABSTRACT

This work focuses on the importance and contributions of the Fiscal Responsibility Law in combating crimes against the public good (public administration), especially as a means of mitigating the deviations promoted against the state's finances. For this, the development of the text is exposed a clear and objective discussion on the issue of corruption, fostering is a theoretical contribution to the debate on the said topic. In parallel is discoursed aspects related to the Fiscal Responsibility Law, which consolidate as a coeval tool applied in directing the balance of public finances and how prelaw core of corruption in Brazil, regardless of the level of government. For the preparation of even tried to search based on information heave through analysis and bibliographic selection of books and websites that addressed current on corruption and the creation of the Fiscal Responsibility Law, its concept, its applicability, its greatest impacts and objectives within public management, and this can intervene to improve governance of public affairs.

Keywords: Corruption, Fiscal Responsibility Law, Public Administration.

* **Glauber Florêncio de Souza** – Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: gabimflorencio@yahoo.com.br

****Gilvan Dias de Lima Filho** – Doutor em Educação Brasileira, pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Mestre em Economia pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa Política, Cidadania e Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: gilvandl@ufcg.edu.br

1 INTRODUÇÃO

“O Brasil não é ‘isso’. É ‘isso’. O Brasil, senhores, sois vós. O Brasil é esta Assembleia. O Brasil é este comício imenso, de almas livres. Não são os comensais do erário. Não são as ratazanas do Tesouro. Não são os mercadores do Parlamento. Não são as sanguessugas da riqueza pública. Não são os falsificadores de eleições. Não são os compradores de jornais. Não são os corruptores do sistema republicano” (Rui Barbosa).

A forma de condução da Administração Pública é um aspecto que precisa ser bem trabalhado e avaliado por qualquer sociedade que preze por seu bem estar. A Administração Pública exerce um papel relevante no tocante à preservação da dignidade humana, uma vez que esta se constitui como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. É evidente que dessa categoria de administração depende a efetivação de direitos como: saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer, segurança pública, entre outros.

Entretanto, fica claro que os responsáveis por tal administração não cumprem com o papel que lhes cabe verdadeiramente, ou seja, violam direitos e regras através da corrupção. O trabalho de combate a tal conduta, que se alastra com uma intensidade que pode ser comparada a de uma epidemia, deveria estar firmado como objetivo precípua no cotidiano das pessoas que se preocupam e querem um bom desenvolvimento político, econômico e social de seus países, uma vez que, a efetivação dos direitos anteriormente mencionados não é compatível com uma administração desonesta e negligente.

Nesse sentido, é primordial que os agentes públicos atuem no processo administrativo observando os princípios que regem a boa Administração Pública, afinal, não foi por outro motivo que tais princípios foram cristalizados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, sendo este aspecto uma regra que serve de norte para o administrador público que não pode fazer uso de atitudes que se afastem do exposto na Carta Magna, sob pena pessoal e sacrifício dos direitos fundamentais coletivos.

Assim, corroborando com Martins (2001), um dos mais graves problemas enfrentados pela coletividade é justamente o de garantir uma administração proba, o que atualmente parece ser uma utopia, uma vez que diuturnamente a população brasileira testemunha, estarecida, inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e políticos de diversos escalões, que agem de forma a capturar o Estado fazendo com que ele funcione a seu favor, dentro de uma total inversão de valores, o que aumenta ainda mais o abismo social, exterminando direitos essenciais da população, e deixando o Brasil em uma triste posição no

cenário mundial (afirmando-se como um país com altos índices de desigualdade social e exclusão econômica).

Desse modo se faz necessário buscar instrumentos e mecanismos que possam eliminar a corrupção em voga. Para isso, é preciso que a sociedade se organize não somente em marchas e manifestações que ocorrem em favor do combate à corrupção política do país, mas sim, através de recursos práticos de atuação técnica e legal servindo de modelo impositivo para aplicação dos recursos públicos, independente da esfera de governo (federal, estadual ou municipal).

Dentro desse contexto, Garcia (2002) afirma que o combate à corrupção não haverá de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada plenamente nunca o será.

Assim, vislumbra-se como objetivo maior de uma sociedade o alcance da organização e o desenvolvimento do espaço, no qual está insere-se, devendo então, ser exigido a luta por melhores condutas e a efetivação de um comportamento ético por parte dos representantes do poder público, e principalmente, cobrar eficiência e eficácia na gestão das finanças públicas.

Cabe dizer que a atitude de combate à corrupção não é pautada em discurso, mas, em ações concretas e medidas preventivas. Medidas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, que contribui significativamente para o exercício pleno da democracia por obrigar os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover a transparência das informações sobre a utilização dos recursos.

Diante desta problemática, o presente trabalho tem por objetivo discutir o problema da corrupção (sua origem, conceito e suas consequências) no cenário político brasileiro, bem como discutir a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal como estratégia de combate à mesma.

Como sequencia logica este trabalho esta rateado nas seguintes seções: na primeira esta exposta à introdução onde é contemplado uma explanação geral sobre o tema; na segunda seção se discute a problemática socioeconômica em torno da corrupção como fato histórico, sistemático, recursivo e mundial; na terceira parte, é apresentado a LRF e sua importância como instrumento de conduta para a gestão pública brasileira; na quarta exalta-se as contribuições práticas da LRF no prélio a corrupção; por fim, são expostas as considerações finais transpostas do texto discorrido, bem como, a lista de obras consultadas.

2 A PROBLEMÁTICA EM TORNO DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um mal não recente na história, seria engano pensar que fosse diferente. Pode-se afirmar que seu aparecimento está intrinsecamente ligado a origem do Estado. Tal mal traz consigo todo um conjunto de elementos históricos, judiciais, políticos e sociais, independente do país. Como concepção prática, a corrupção tem a ver com a apropriação indevida de recursos públicos. Sendo assim, todas as atividades que geram qualquer tipo de favorecimento ilegal é corrupção. À corrupção não só se materializa em forma de dinheiro, mas de benefícios e privilégios proporcionando vantagens cargos políticos, concursos, empregos, licitações, dentre outros. A corrupção é algo que pode ocorrer tanto na esfera pública como privada, entretanto, é mais comum exatamente nas relações entre estas duas esferas, com agentes privados aliciando servidores públicos.

Sobre isso, Amorim (2009) expõe que a corrupção consiste no comportamento de particulares ou funcionários públicos que se valendo de sua posição de poder visam obter ganhos privados, para si ou para outrem, em desconformidade com as normas legais e em prejuízo à Administração Pública. Nesse sentido, Habib (1994), revela-nos o cunho de falta de moral relativamente ligado aos indivíduos que cometem o crime da corrupção, bem como expõe que a mesma é presente em todo percurso histórico político-social:

[...] não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatas tão caras ao hedonismo. Esta constatação é possível pelo cotejo da história, pelo estudo da história do homem através dos tempos, donde se infere que a corrupção esteve presente por todo tempo, contida e limitada, em alguns períodos, crescente e fortalecida em outros, incomensurável e avassaladora em outros tantos (HABIB, 1994).

É notável que nos últimos anos a preocupação em combater à corrupção tem crescido consideravelmente. Com o auxílio e maior acesso aos veículos de comunicação, principalmente as mídias digitais, por meio das redes sociais, os cidadãos tem manifestado com mais frequência suas insatisfações e falta de confiança nos políticos, que, uma vez envolvidos em denúncias de desvios de verbas e recursos públicos, deixaram de honrar seus compromissos com o patrimônio público e com a sociedade, que é justamente quem os permite chegar ao poder.

Sobre a etimologia do termo cabe dizer que: corrupção deriva do latim *rumpere*, ou seja, equivale a romper, dividir o que conseqüentemente construiu o vocabulário *corrumpere*,

ou seja, deterioração, alteração, depravação, sendo este fato circunscrevido pelas sociedades ditas civilizadas. Garcia (2002), afirma que o termo aqui colocado em questão pode ser comparado a um câncer, uma vez que se constitui como um mal universal. Dessa forma Garcia observa a corrupção como algo sistêmico e recorrente, mencionando que mesmo quando:

Combatida com empenho e aparentemente controlada, não tarda em infectar outro órgão. Iniciado novo combate e mais uma vez sufocada, pouco se espera até que a metástase se implemente e mude a sede da afecção. Este ciclo, quase que inevitável na origem e lamentável nas conseqüências deletérias que produz no organismo social, é tão antigo quanto o homem (GARCIA, 2002).

Fica clara a preocupação em torno de tal mal e/ou doença, como assim também pode ser traduzido, do mesmo modo que é uma verdade autoevidente a perpetuação do caráter corrupto em toda e qualquer sociedade. Este caráter, quanto menos e mal tratado for, mais preocupante e desastroso será para as populações. A corrupção faz seu processo de metástase da forma mais rápida e alarmante possível.

A corrupção necessita ser enfrentado com a máxima eficácia, infelizmente ainda é pífia a punição efetiva de um corrupto em vários países, entre estes o Brasil, fazendo com que essa sensação de impunidade gere uma situação de revolta e indignação na população, contribuindo ainda mais para a proliferação desse mal que se enraíza cada vez mais nos poderes públicos.

Porém, atualmente a corrupção vem sendo ligada aos atos desviantes dos agentes públicos em frente à Administração Pública, materializados na conduta abusiva no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, com o objetivo de obter ganhos privados e, conseqüentemente, lesando o patrimônio público. Realmente, na esfera pública a questão da corrupção se agrava ainda mais, notadamente a Administração Pública deve respeitar em irrestrito aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal, dos quais o agente público não pode se afastar, sob pena de comprometer o adequado funcionamento da administração e conseqüentemente, a deficiência das prestações sociais que é de responsabilidade do Estado.

Deste modo, compreende-se que a corrupção é um feito, que pode se estabelecer de diferentes formas e situações, que consistem desde um simples suborno, desvio de verbas destinadas a obras de pequeno e/ou grande porte, até o superfaturamento de licitações para aquisição de obras, veículos, ou compra de matérias, para manter qualquer órgão de uma das três esferas do poder público brasileiro.

Dessa forma, é válida a contribuição de Trevisan (2003) a respeito dos males causados pela corrupção, ao afirma que,

Os efeitos da corrupção são perceptíveis na carência de verbas para obras públicas e para a manutenção dos serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de empregos e riquezas. Os corruptos drenam os recursos da comunidade, uma vez que tendem a aplicar o grosso do dinheiro desviado longe dos locais dos delitos para se esconderem da fiscalização da justiça e dos olhos da população. (TREVISAN, 2003, p. 12).

Para cenário interno, muitos estudiosos afirmam que o quadro atual de extensão da corrupção política no Brasil, leva o povo brasileiro ao desanimo total. Porém não se pode simplesmente aceitar passivamente esse descaso com o dinheiro público, com a violação do Estado Democrático de Direito, com o impedimento a consolidação de uma democracia e travamento do desenvolvimento econômico.

O combate à corrupção no Brasil deve ocorrer de forma permanente e não por meio de ações isoladas, que surgem em época de datas comemorativas ou em feriados nacionais. Afinal, enquanto empresários e políticos corruptos ficam cada vez mais ricos, por meio do uso indevido do dinheiro público, a população que deveria ser diretamente beneficiada sofre com a precária situação dos serviços públicos que são oferecidos em nosso país.

Sendo assim, vale corroborar Trevisan (2003) quando este autor revela seu ponto de vista, com relação aos serviços públicos, que são diretamente comprometidos, devido à corrupção. Assim explana que:

“A corrupção afeta a qualidade da educação e da assistência aos estudantes, pois os desvios subtraem recursos da merenda e do material escolar, desmotivam os professores, prejudicam o desenvolvimento intelectual e cultural das crianças e as condenam a uma vida com menos perspectivas de futuro”. (TREVISAN, 2003, p. 12).

O descaso com os serviços públicos oferecidos em nosso país provoca mal estar o oposto da função maior de Estado para com a população que necessita de tais serviços. Dessa maneira fica evidente que mesmo existindo recursos para custeio e investimento em áreas diversas como educação, saúde, segurança, lazer e moradia (áreas que garantem as condições básicas para que o cidadão viva de forma digna), na prática os indicadores de qualidade na prestação desses bens intangíveis não são cumpridos, condenando grande parte da população nação ao subdesenvolvimento econômico crônico.

Outro grande problema que abrange a corrupção política no Brasil, diz respeito aos empregos públicos, que são favorecidos a pessoas apadrinhadas de ricos empresários ou pertencentes à família de influentes políticos inescrupulosos, que historicamente se utilizam da coisa pública, para benefício particular.

Desse modo, combater a corrupção não é um caminho fácil, em primeiro lugar, é preciso saber que isso deve ser uma iniciativa do governo junto com a sociedade. Enquanto o governo não assumir o fato de que a corrupção está causando um mal enorme para a população, toda iniciativa será suprimida pela ação dos próprios corruptos com isso a corrupção não pode ser combatida somente pelo governo. É um dever de todo brasileiro.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Mediante o exposto sobre a conduta criminoso - que é a corrupção - alguns mecanismos foram criados com vistas ao controle da mesma, uma vez que:

A fragilidade do combate à corrupção no Brasil facilita a ilegalidade na administração Pública. Os acusados têm a possibilidade de apresentar inúmeros recursos contra as decisões judiciais, e as penas são brandas para quem comete crimes contra o patrimônio público. Eis alguns pontos da legislação brasileira que funcionam como barreira à punição dos corruptos e dos corruptores (GOMES, 2001).

Sobre isto a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal representa um horizonte de mudanças desejadas há muitos anos. Dentre os princípios da Lei estão o planejamento, a transparência em relação aos gastos e a participação da sociedade, o controle e a responsabilização. O Manual de Orientação da Lei de Responsabilidade Fiscal, escrito em 2001, discorre que:

Planejamento – é feito por intermédio de mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos.

Transparência – é a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive internet, para que todos tenham oportunidade de acompanhar como é aplicado o dinheiro público.

Controle – é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

Responsabilização – são sanções que os responsáveis sofrem pelo mau uso dos recursos públicos. Essas sanções estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

Entendemos que os princípios supracitados se deve ao comportamento da própria sociedade que está cada vez mais interessada em participar dos assuntos políticos, econômicos e sociais do país, buscando informações que possam fazê-la entender os instrumentos que regem o destino do Brasil e, conseqüentemente, o de seus cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe para a Administração Pública uma importante contribuição para o ajuste fiscal, reforçando o seu potencial tributário, e fazendo com que os governantes desenvolvessem uma política tributária responsável em paralelo a

uma equidade financeira. Proporcionando, assim, uma administração transparente e democrática que pode-se mostrar ao público o que está sendo feito e como os recursos estão sendo aplicados, gerando ou ampliando desse modo confiança na população, responsável pelo suprimento dos recursos financeiros públicos e merecedora das ações de melhoria coletivas.

Em outras palavras, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou mudar a forma da administração pública no Brasil, pois através desse instrumento todos os gestores passaram a obedecer às normas que estabelecem limites para a destinação dos recursos públicos tendo como prerrogativa a prestação de contas sobre quanto e como gasta os recursos da sociedade sobre a sua tutela. Assim, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000 configura-se como um código de conduta para os administradores públicos de todo o país.

Ainda conforme o Manual de Orientação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador brasileiro tomou como fonte de inspiração para elaboração da referida Lei as regras adotadas pela União Europeia (*Tratado de Maastricht*, de 1992), pelos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act.*, de 1990) e pela Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act.*, de 1994). O manual acrescenta ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Segundo o disposto em seu art. 1º, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. O Capítulo II do Título VI da Constituição de 1988 que trata, por seu turno da Tributação e do Orçamento. É denominado, Das finanças públicas, dele merecendo destaque o disposto no art. 163, in verbis: A Lei complementar disporá sobre: I. Finanças públicas. É no dispositivo retrotranscrito que a Lei busca seu fundamento de constitucionalidade (Manual de Orientação da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2001).

Deste modo, ao propor um novo modelo de regime fiscal, a LRF abrange todas as entidades que, direta ou indiretamente, utilizam dinheiro público. A ela estão sujeitos os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Tais órgãos podem aprovar as contas ou não. Em caso de as contas serem rejeitadas, será instaurada investigação em relação ao Poder Legislativo em questão, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição de tentar disputar novas eleições. Nesta perspectiva se incluem os Tribunais de Contas fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, além do Ministério Público.

Para Gomes e Bianchini (2001) a Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como principal finalidade:

[...] proibir os entes da federação de gastarem mais do que arrecadam, estabelecendo, para tanto, limites e condições para o endividamento público. Ela surge no bojo de uma unanimidade na opinião pública, reclamando que as finanças públicas deveriam ser disciplinadas por regras inflexíveis, para pôr termo aos gastos exacerbados. (GOMES; BIANCHINI, 200).

Inicialmente quando foi sancionada, a referida lei trouxe relevantes contribuições para o nosso país, pois na década de noventa houve uma suntuosa renegociação da dívida dos Estados da Federação. Tal medida de renegociação de débito impediu que os estados enviassem suas dívidas públicas e a União passou a adquirir essas dívidas, por meio de uma espécie de compra, com o intuito maior de garantir o controle dos recursos públicos gastos por gestores.

Para o economista Felipe Salto a LRF traz valiosas contribuições ao tratar do funcionamento da gestão pública, pois segundo o autor, essa lei além determinados parâmetros de comportamento para os estados, municípios e União, que necessitam da arrecadação dos recursos de ordem e exercer políticas públicas, direcionando os gastos com áreas devidamente determinadas, tais como: saúde, educação, segurança, transporte, ou seja, os investimentos devem ocorrer em áreas de prioridade com fixação de pisos de volumes financeiros.

Segundo Reston (2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal provocou uma mudança substancial na maneira como é conduzida a gestão financeira dos três níveis de governo. A Lei contribui significativamente no âmbito da Gestão Pública, pois inova a Contabilidade Pública e a execução do Orçamento Público à medida que introduz diversos limites de gastos, seja para as despesas do exercício, seja para o grau de endividamento.

Outro autor que também avalia a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal é Trevisan (2003), quando afirma que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro das prefeituras: não se pode gastar mais do que se arrecada. Também por defender a transparência absoluta das contas públicas, essa lei se tornou um entrave à corrupção. (TREVISAN, 2003).

Saber que a Lei de Responsabilidade Fiscal representa esperança para o povo brasileiro, afinal, com sua principal finalidade de fiscalizar a aplicação dos bens públicos de forma devidamente correta, se pode imaginar que muitas e significativas foram às mudanças. Porém essas mudanças não estão ocorrendo imediatamente, pois, qualquer mudança social, sobretudo, uma mudança que necessita da efetividade do Estado e da fiscalização de toda a sociedade, simultaneamente contrapondo-se ao interesse de parte de quem esta no governo, carece muito tempo.

Prova disso, afirma Trevisan (2003), é a morosidade com que a justiça brasileira julga os casos que envolvem corrupção:

A justiça brasileira é demasiadamente lenta. Muitas vezes, processos judiciais por improbidade administrativa são iniciados, mas os acusados só são julgados após o

cumprimento integral de seus mandatos. Durante esse período furtam o máximo que podem e acumulam recursos para sua defesa futura. (TREVISAN, 2003, p. 63).

Com base nas palavras do autor, é possível perceber que quase sempre os políticos corruptos conseguem alcançar esse objetivo, que é a impunidade, o que só faz aumentar o círculo vicioso dos bandidos de colarinho branco, que permanecem soltos, enquanto, os pobres do nosso país lotam as cadeias.

Entende-se que diversos fatores contribuem para essa situação de impunidade, sendo, porém, um dos mais salientes as notórias deficiências do processo criminal, que ainda se desenvolve por meio do já ultrapassado Código de Processo Penal de 1941, dotado de instrumentos pouco eficientes para o enfrentamento da questão, com seus ritos morosos, que privilegiam como resultado a imposição de uma pena de prisão, apesar de haver previsão de medidas cautelares de caráter patrimonial, como arresto, sequestro, hipoteca legal etc., infelizmente ainda de escassa utilização (MATINS, 2001).

O Governo Federal com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal buscou implementar as medidas consideradas inadiáveis no Plano Diretor da reforma do Estado, como o ajustamento fiscal mais duradouro, reformas econômicas orientadas pelo mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais e reforma do aparelho do Estado para aumentar sua governança.

4 CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

São percebidas duas vantagens com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal como parâmetros de combate a corrupção na esfera pública.

A primeira diz respeito ao estímulo à prática do orçamento participativo ao estabelecer como condição prévia à participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O orçamento participativo dá oportunidade de expor a situação financeira, seus problemas operacionais, planos e prioridades, propiciando à população apresentar reivindicações, sendo que dessa interação sairá a proposta orçamentária.

A segunda relaciona-se à transparência na gestão pública. A obrigatoriedade da transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal é uma das características marcantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, com linguagem simples e objetiva. As informações contidas nos relatórios exigidos, além de estabelecer parâmetros e metas para a Administração Pública, permitem avaliar a gestão fiscal dos Poderes Executivo e Legislativo.

Desse modo, para que se tenha uma eficaz administração pública, é necessário que governo e sociedade tenham uma boa interação, estando esta facilitada pela aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentro desse contexto, se exalta como recursos de transparência da gestão fiscal:

- Os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- O Relatório da Execução Orçamentária; e
- O Relatório de gestão fiscal.

Ressalta-se que a transparência e o combate à corrupção serão efetivados mediante a participação popular através da realização de audiências públicas, durante todo o processo de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e do próprio orçamento.

Além do exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece a equidade financeira através do controle do endividamento governo em todos os seus níveis. Isto significa uma forma de reduzir a pressão da dívida sobre as contas públicas proporcionadas por gastos descompassados e não justificados.

Outras medidas importantes trazidas pela LRF, conforme já visto, é a divisão das responsabilidades pelos gastos públicos entre os poderes (limites de gastos com pessoal), a impossibilidade de o governo federal refinar dadas dívidas de estados e municípios, além da impossibilidade, em final de mandato, de se deixar dívidas para serem pagas pela nova administração.

Segundo Khair (2000), a LRF pode ainda contribuir significativamente para impedir a perpetuação de *heranças fiscais* calamitosas, que imobilizam governos recém-empossados, quando têm que assumir dívidas e compromissos financeiros de antecessores (o que muito se constata em pequenos municípios). Por isso, Khair reforça-se a proibição de aumentos salariais em final de governo e a contratação de obrigações que não possam ser pagas com recursos pertinentes aquele mandato. Nesta perspectiva, ao estabelecer normas de procedimento para o uso de recursos públicos, limitar despesas, definir regras para o cumprimento dos orçamentos, obrigar transparência das contas e prever sanções para os desvios de conduta, inclusive de ordem criminal, pode-se dizer que a LRF reforça a filosofia administrativa que exige o fim do descontrole de gastos, que tantos males causou - e ainda causa - ao sofrido contribuinte brasileiro.

Martins (2001) dá respaldo a esta reflexão quando elucida que a LRF tem por desígnio sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da administração pública. Na perspectiva

desse autor, constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, na condução da coisa pública.

Porém, um problema a resolver diz respeito á dificuldade com que se deparam os governantes públicos, quando se trata de entender e pôr em prática os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Khair (2000) ressalta que entre outros determinantes do problema, costuma-se mencionar a complexidade da lei e a falta de prática política de controle financeiro. Decorre daí a relevância de estudos sobre o assunto, bem como da formação de pessoal técnico, nas diferentes áreas, para compor os quadros de assessorias. Essa necessidade premente.

Outro ponto a assinalar é que a complexidade técnica, que suscita dúvidas numerosas e intrincadas, a pretendida remodelagem de institutos e a criação de figuras de cujo funcionamento não se tem experiência, o requisito de nova postura gerencial, decorrente de seu denso sistema de comandos e controles são desafios consideráveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como remate final, destaca-se que é muito complexo fazer um balanço das contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, sem emitir um rótulo de aprovação ou de reprovação, uma vez que, se estar discorrendo sobre um tipo de legislação muito complexa. Entretanto, se pode perceber mediante o que foi pesquisado e escrito que o saldo de implementação e efetivação da LRF é positivo, na medida em que está se criando uma cultura de participação popular - controle social - até então rudimentar no Brasil.

Assim diante de tanto descaso e até mesmo improbidade no emprego das receitas e na ausência de políticas sociais coerentes a LRF vislumbra-se como alternativa prática de correlacionar a responsabilização aos alçozes da gestão pública. Atribuindo responsabilidades inclusive penais, aqueles governantes que não cumprem com suas obrigações. Afinal, o mandato não confere aos gestores públicos o privilégio da impunidade ou a prerrogativa de isenção de controle e prestação de contas à sociedade.

Então, sob esse aspecto de análise, não há como negar a necessidade da vigora de instrumentos definidores de princípios, regras e sanções, norteadores das responsabilidades do poder executivo, no estabelecimento da política fiscal e correspondente gestão do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios.

Dito tudo isto, fica exposta a relevância da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no comprimento e na disciplina das condutas criminosas sobre a corrupção. Portanto, é necessária a elaboração de novas leis que abarquem novos tipos de penas sobre os crimes contra o bom funcionamento da Administração Pública, ampliando-as no leque da legislação que buscam restringir, limitar e eliminar as más condutas administrativas, fomentadoras de uma cenária corrompido.

Convém dizer que todos os meios criados até hoje com vistas à resolução e/ou minimização de tal problemática são de extrema importância, mas é preciso deixar claro mais uma vez, que é utópico acreditar que a corrupção será um dia extinta de uma vez por todas. Entretanto, este diagnóstico não impede que os cidadãos lutem por uma sociedade mais justa e igualitária, na qual os agentes responsáveis pela coisa pública realmente façam jus ao voto de credibilidade e confiança que o povo lhe concede.

Referências

- AMAZONAS. Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e Planejamento - SEAD. Lei de responsabilidade fiscal. **Manual de Orientação**. Manaus: 2001.
- AMORIM, Luiz Henrique. **Lei de Responsabilidade Fiscal: sua aplicabilidade no combate aos crimes contra a administração pública**. Tijuca, 2009.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**. São Paulo: Atlas, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e democracia**. In O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política. Coordenadores: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia. São Paulo: Atlas, 2004.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- GOMES, Luiz Flavio; CERVINI, Raúl. **Crime organizado. Enfoques criminológico, jurídico (Lei 9.034/95) e político-criminal**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- GOMES, Luiz Flávio Gomes; BIANCHINI, Alice. **Crimes de responsabilidade fiscal**, ed. RT, 2001.
- GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversa sobre iniciação à pesquisa científica**. 2. Ed. Campinas – SP: Alínea, 2001.
- HABIB, Sérgio. Brasil: **Quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994.
- KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do planejamento, orçamento e gestão; BNDES. 2000.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de improbidade administrativa. Comentários e anotações jurisprudenciais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MENDES, Gilmar WALD, Arnoldo. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo, nº 107. p. 254, jul./set. 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos)**. Revista dos Tribunais nº 820, fevereiro de 2004, Ano 93, São Paulo: RT.

OSORIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Obstáculos processuais ao combate à improbidade administrativa: uma reflexão geral. In Improbidade Administrativa: responsabilidade social na prevenção e controle**. Coleção Do Avesso ao Direito. Vitória: Ministério Público do Estado do Espírito Santo – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**. Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TREVISAN, Antoninho Marmo et alli. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.