



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MARLUCI REGINA DE ARO UTSCH CARNEIRO

**O GESTOR PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DESAFIOS E
LIMITAÇÕES EM SUA ATUAÇÃO**

**Belo Horizonte
2022**

MARLUCI REGINA DE ARO UTSCH CARNEIRO

**O GESTOR PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DESAFIOS E
LIMITAÇÕES EM SUA ATUAÇÃO**

Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Kamila Pagel
Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

**Belo Horizonte
2022**

C289g Carneiro, Marluci Regina de Aro Utsch.
O gestor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal [manuscrito] : desafios e limitações em sua atuação / Marluci Regina de Aro Utsch. – 2022.
[16], 199 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Kamila Pagel
Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 183-188

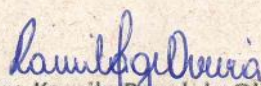
1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). 2. Brasil.[Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000]. 3. Administrador Público - Brasil. I. Pagel, Kamila. II. Carneiro, Ricardo. III. Título.

CDU 336.12 (094.5) (81)

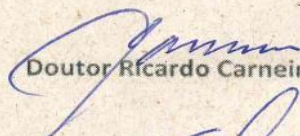
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2020/2022

Aos quatorze de dezembro do ano de dois mil e vinte e dois, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada: **"O GESTOR PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DESAFIOS E LIMITAÇÕES EM SUA ATUAÇÃO"**, elaborada por **MARLUCI REGINA DE ARO UTSCH CARNEIRO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: **Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP) – Orientadora**, **Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - (Coorientador)**, **Doutor Silvio Ferreira Junior (FJP) – Avaliador** e **Doutor Marcio Carneiro dos Reis (UFSJ) - (Avaliador Externo)**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



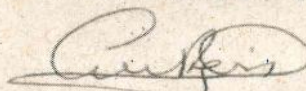
Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP) – (Orientadora)



Doutor Ricardo Carneiro (FJP) - (Coorientador)



Doutor Silvio Ferreira Junior (FJP) - (Avaliador FJP)



Doutor Marcio Carneiro dos Reis (UFSJ) - (Avaliador Externo)

Dedico este trabalho a todos os bons gestores públicos e que se tornem ótimos:

“Bons gestores públicos, quaisquer que sejam seus cargos ou responsabilidades, são homens e mulheres com temperamento e habilidades necessárias para organizar, motivar e orientar as ações de outras pessoas, façam elas parte ou não do governo, em direção à criação e consecução de objetivos que justifiquem o uso da autoridade pública” (Lynn Jr., 2010, p.33 / Peters e Pierre, orgs.).

AGRADECIMENTOS

Chegando ao final deste trabalho agradeço especialmente a Deus, pois sem ele, nada sou. A fé move montanhas e Ele nos carrega no colo quando não mais conseguimos caminhar por nós mesmos.

A meus pais, que sempre agiram de todas as formas para incentivar e garantir a capacitação de todos seus filhos, mesmo não estando mais presentes, com certeza, são responsáveis diretos por esta conquista. A benção, meu pai e minha mãe, diária e eternamente, enquanto eu viver. Saudade representa o amor semeado em nossas vidas.

Ao Tião, meu marido, que tanto ficou sozinho durante estes anos de estudo. Tempos difíceis, agravados pela pandemia. Éramos somente os dois, isolados em casa e você ainda mais, respeitando meus horários, tão loucos.... Quanto desprendimento você demonstrou, quanta força me transferiu. Obrigada por sua compreensão, força, amor e paciência. Amo você.

A vida se apropriou de parte do tema desta dissertação: muitos desafios e limitações se impuseram. Foram todos combatidos, analisados e superados, um a um, para que eu pudesse chegar ao fim desta jornada, com muitas dores, superações e vitórias.

Então, a todos aqueles que me incentivaram e fizeram deste período tão pesado para mim, um pouco mais leve de se passar, o meu muito obrigada. Família Aro e Utsch Carneiro, sempre em meu coração. E às nossas crianças...nada melhor que a leveza delas para nos fazer sorrir. À Ângela, obrigada pelo carinho e cuidado. Ximbica, por ser minha sombra e companhia 24 horas, virando noites ao meu lado e Zezinho pela leveza do cantar.

Aos amigos, colegas da turma 2020/2022 do mestrado e toda equipe do Gabinete: o apoio de vocês foi fundamental para esta conquista.

À Fundação João Pinheiro, pela oportunidade de realizar o mestrado, oferecendo a capacitação de maneira virtual, em tempos de pandemia. Muito diferente do que estavam acostumados. Os professores brilharam, se superaram e transformaram as aulas presenciais em virtuais, com muita dedicação e maestria. Em nome do

Coordenador do Curso à época, Prof. Dr. Marcos Vinicius Gonçalves da Cruz, agradeço pelo empenho e transmissão de conhecimento por todos nossos mestres e professores doutores. Profa. Dra. Ana Paula Salej por me aceitar como sua estagiária, foi uma honra aprender com você.

À minha orientadora, Profa. Dra. Kamila Pagel e meu Coorientador, Prof. Dr. Ricardo Carneiro só tenho a agradecer pela atenção, dedicação e competência despendidas para que o trabalho fosse realizado da melhor maneira possível. Obrigada pela disponibilidade, carinho e conselhos dos membros das bancas de qualificação Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha (Avaliadora Externa - UnB) e Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho (Avaliador Externo - USP) e da banca de defesa da dissertação, Prof.Dr. Silvio Ferreira Júnior (Avaliador Interno – FJP) e Prof. Dr. Márcio Carneiro dos Reis (Avaliador Externo – UFSJ).

Por fim, não poderia deixar de agradecer a todos os gestores que responderam ao questionário on-line e aos profissionais que concederam as entrevistas. Agradeço também à Associação Mineira de Municípios, em nome da Sra. Analice Horta e ao TCEMG, em nome do Dr. Pedro Henrique Magalhães Azevedo. E a Gisela Torquato, por sua disponibilidade em dividir seu conhecimento, tão despretensiosamente. Sem vocês, este trabalho não teria sido possível.

Gratidão a todos!

"Consulte não seus medos, mas suas esperanças e seus sonhos. Pense não sobre suas frustrações, mas sobre seu potencial não usado. Preocupe-se não com o que você tentou e falhou, mas com aquilo que ainda é possível a você fazer." (Papa João XXIII)

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar os principais desafios e limitações enfrentados pelo gestor público em sua atuação frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. Buscou-se identificar quais são os desafios e as limitações que eles encontram para cumprir as previsões legais da LRF. Nesta perspectiva, procurou-se verificar seus principais entendimentos quanto aos limites estabelecidos pela Lei, suas consequências e possíveis punições. Para tanto, optou-se pela utilização da metodologia de abordagem qualitativa, baseada principalmente na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Quanto aos objetivos, pode ser considerada como exploratória, uma vez que visa aproximar o conhecimento teórico com a realidade dos fatos; qualitativa e descritiva, baseada principalmente na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Foram realizadas entrevistas com representantes dos gestores, assessores técnicos de órgãos consultivos e fiscalizadores e aplicado questionário online para colher as percepções pessoais dos gestores, de dados que não são inseridos nas plataformas digitais obrigatórias. Os dados selecionados permitiram conhecer o que os gestores entendem como os principais desafios e limitações em sua atuação e também analisar se correspondem aos motivos de indicação de rejeição das contas pelo Tribunal de Contas do Estado, quando da emissão do parecer prévio em relação à Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder executivo. Ademais, foram coletados dados com gestores e assessores técnicos de órgãos consultivos, representantes do legislativo e também do executivo. A partir dos resultados obtidos, foi possível compreender que, apesar dos desafios e das limitações apresentadas aos gestores pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os mesmos têm conseguido superá-las.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestores Públicos. Municípios. Desafios e Limitações. Aprovação das Contas Anuais.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the main challenges and limitations faced by public managers in their work in relation to the Fiscal Responsibility Law. We sought to identify what are the challenges and limitations they face in order to comply with the legal provisions of the LRF. In this perspective, we tried to verify their main understandings regarding the limits established by the Law, their consequences and possible punishments. For that, it was decided to use a qualitative approach methodology, based mainly on bibliographical, documental and field research. As for the objectives, it can be considered exploratory, since it aims to bring theoretical knowledge closer to the reality of facts; qualitative and descriptive, based mainly on bibliographical, documental and field research. Interviews were conducted with representatives of managers, technical advisors from advisory and supervisory bodies, and an online questionnaire was applied to collect the personal perceptions of managers, from data that are not included in the mandatory digital platforms. The selected data made it possible to know what the managers understand as the main challenges and limitations in their performance and also to analyze whether they correspond to the reasons for indicating the rejection of the accounts by the State Court of Auditors, when issuing the prior opinion in relation to the Annual Accounts Rendering of the Head of the Executive Branch. In addition, data were collected from managers and technical advisors of advisory bodies, representatives of the legislature and also of the executive. From the results obtained, it was possible to understand that, despite the challenges and limitations presented to managers by the Fiscal Responsibility Law, they have been able to overcome them.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Managers. Counties. Challenges and Limitations. Approval of Annual Accounts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura da Administração Pública Patrimonialista	31
Figura 2 - Perspectivas de observação da governança no setor público	39
Figura 3 - Tipos de Controles previstos na CF/88	50
Figura 4 - Prestação de Contas - Art. 70, PU da CF/88 Esquematizado.....	57
Figura 5 - Limites estipulados por Esfera de Governo, Poder e Órgão.....	68
Quadro 1 – Estrutura exigida dos relatórios RGF e RREO.....	73
Tabela 1–Tabela resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer Técnico.....	117
Tabela 2 - Quadro resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer TCEMG.....	117
Tabela 3 –Tabela resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer Câmara Municipal do Município.....	118
Tabela 4 - Tabela resumo de Contas reprovadas - relatórios enviados pelo TCEMG/Parecer Câmara Municipal do Município.....	119
Tabela 5 - Número de Municípios Respondentes - Irregularidades apontadas no Relatório de PCA do TCEMG por ano.....	123
Tabela 6 – Consolidação dos dados referentes à capacitação dos gestores.....	138
Quadro 1 - Resumo das respostas do Gráfico 14.....	141
Tabela 7 – Respostas quanto ao cumprimento dos requisitos da LRF pelo município.....	143
Tabela 8 – Respostas quanto a divulgação do planejamento do PPA, LDO e LOA.....	145
Tabela 9 - Grau de dificuldade ante os limitadores estabelecidos pela LRF.....	148
Tabela 10 - Quadro de desafios e limites à atuação dos gestores frente à LRF.....	165

Tabela 11 - Avaliação dos municípios mineiros em termos de gestão fiscal.....	175
Figura 6 - Dados extras dos municípios respondentes	178

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cargo dos respondentes.....	128
Gráfico 2 - Tempo de atuação como gestor público	129
Gráfico 3 - Idade dos respondentes	130
Gráfico 4 - Grau de instrução dos respondentes	131
Gráfico 5 - Área de formação dos respondentes	132
Gráfico 6 - Realização de cursos relacionados à área de gestão	133
Gráfico 7 - Quantidade de cursos de gestão realizados	133
Gráfico 8 - Cursos relacionados à LRF	134
Gráfico 9 - Quantidade de cursos relacionados à LRF	135
Gráfico 10 - Cursos relacionados à PPAG, LDO e LOA	136
Gráfico 11 - Quantidade de cursos relacionados à PPAG, LDO e LOA	136
Gráfico 12 - Cursos sobre o ciclo orçamentário	137
Gráfico 13 - Quantidade de cursos realizados sobre ciclo orçamentário	137
Gráfico 14 - Como você se orienta, em relação à LRF, para a tomada de decisão?.....	140
Gráfico 15 - Utilização do poder discricionário pelos gestores	142
Gráfico 16 - Se os requisitos da LRF são cumpridos pelo município	143
Gráfico 17 - O Planejamento do PPA, LDO e LOA são amplamente divulgados para a participação da população da elaboração	145
Gráfico 18 - Sobre a aptidão do município para receber transferências voluntárias.....	146
Gráfico 19 - Sobre a dívida pública do município e os limites estabelecidos pela LRF.....	147
Gráfico 20 - Desafios e limitações em relação à LRF para atuação dos	

gestores.....	150
Gráfico 21 - Necessidade de fornecimento de cursos especializados e gratuitos sobre a LRF.....	151
Gráfico 22 - Necessidade de fornecimento de gratuitos sobre o PPAG, LDO e LOA.....	152
Gráfico 23 - Promoção de capacitação específica para entendimento e aplicação da LRF pelo Município.....	153
Gráfico 24 - Se a LRF engessa os programas de políticas públicas aos mutantes estipulados por ela.....	153
Gráfico 25 - Se os assessores interpretam e aplicam todas as normas estabelecidas antes que o gestor tome sua decisão.....	154
Gráfico 26 - Se o município fornece condições tecnológicas para a interpretação e cumprimento da LRF.....	155
Gráfico 27 - Se o município tem corpo técnico suficiente e capacitado para subsidiar a tomada de decisão.....	156
Gráfico 28 - Principais motivos pela não aprovação das contas do município.....	157
Gráfico 29 - Se o sistema de controle das finanças do município é deficitário.....	158
Gráfico 30 - Se o município prioriza a participação popular e facilita o acesso às informações para a população.....	159
Gráfico 31 - Se o município tem um canal de transparência eficiente e atualizado.....	160
Gráfico 32 - Se o município disponibiliza, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira neste portal da transparência.....	161
Gráfico 33 - Se fatores externos a LRF são um desafio do gestor.....	162

Gráfico 34 - Se a ausência de punição efetiva aos gestores que não cumprem a LRF a torna ineficaz.....	163
Gráfico 35 - Se a LRF conseguiu, nos 20 anos de atuação, melhorar a gestão pública.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMMMG	Associação Mineira de Municípios de Minas Gerais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CACGM	Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais –(TCEMG)
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CRJ	Central de Relacionamento com o Jurisdicionado (TCE/MG)
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DASP	Departamento da Administração do Serviço Público Civil
DF	Distrito Federal
FJP	Fundação João Pinheiro
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
Ibict	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGP	Instituto Brasileiro de Governança Pública
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IRB	Instituto Rui Barbosa
LCF	Lei de Crimes Fiscais (Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000).
NPM	New Public Management
Oasisbr	Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCA	Prestação de Contas Anuais (TCEMG)
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Governo
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SCCG	Superintendência Central de Contadoria Geral (SEFAZ – MG)
SEFAZ MG	Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais
SIACE/LRF	Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (TCEMG)
SICOM	Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (TCEMG)
SMPOG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rey
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Problema de pesquisa	20
1.2 Objetivos da pesquisa	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Evolução do Estado e da Administração Pública no Brasil	29
2.1.1 Modelo Patrimonialista (período colonial a República Velha)	29
2.1.2 Modelo burocrático e Weberiano (Pós-revolução francesa e surgimento do capitalismo industrial - década de 30)	32
2.1.3 Gerencialismo – Nova Gestão Pública (New Public Management)	35
2.2 Constituição Federal de 1988 (CF/88) – Princípios e Definições necessárias em relação à LRF	45
2.2.1 Princípios Fundamentais da Administração Pública (LIMPE)	46
2.2.2 Controles (Interno, Externo e Social)	48
2.2.3 Disposições relacionadas à LRF.....	51
2.2.3.1 Plano Plurianual (PPA) ou Plano Plurianual Governamental (PPA ou PPAG).....	53
2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	54
2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	54
2.3 Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	60
2.3.1 Princípios Fundamentais e objetivo da LRF	64
2.3.2 Conceitos gerais da LRF	65
2.3.2.1 Gastos com pessoal	67
2.3.2.2 Repasse ao legislativo	69
2.3.2.3 Créditos adicionais	70
2.3.2.4 Gastos com educação e gastos com saúde	71
2.3.3 Relatórios e Anexos da LRF	72
2.3.4 Fiscalização da Gestão e Prestação de Contas	75
2.3.5 Gestores: vedações da LRF para o último ano de mandato	76

2.3.6 Crimes contra a Responsabilidade Fiscal e Leis Correlatas	78
2.3.7 Mudanças em tempos de Pandemia -Flexibilização e modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal	80
2.3.7.1 O caminho traçado para a mudança na legislação	81
2.3.7.2 Principais Modificações na Legislação	85
2.3.7.3 A responsabilização do agente público – aumento ou recuo após as mudanças legais	88
2.3.7.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal e pandemia: pesquisa sobre o número de artigos científicos escritos de 2020 a 2022	89
2.4 Definição de Agentes Públicos - Gestor público	93
2.5 Administração Pública e a Função Gerencial	94
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	102
3.1 Metodologia utilizada – descrição	104
3.1.1 Entrevistas e questionários com assessores técnicos especializados e gestores públicos que tenham que seguir as normas da LRF	106
3.1.1.1 Entrevistas parcialmente estruturadas	106
3.1.1.2 Entrevistas com agentes públicos	107
3.1.1.3 Envio de questionário aos gestores municipais de Minas Gerais	110
3.2 Relatórios do TCEMG –Prestação de Contas Anuais – PCA – Situação Processual	113
3.3 Recorte Temporal	115
4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS	115
4.1 Análise dos Relatórios de Prestação de Contas Anual – PCA -TCEMG.....	115
4.2 Análise das Prestações de Contas Anuais dos Municípios Respondentes de acordo com os relatórios fornecidos pelo TCEMG.....	122
4.3 Análise dos Resultados do Questionário enviado aos gestores municipais (e-mail da prefeitura ou do responsável pelo recebimento de e-mails - cadastro fornecido pela AMM)	128
4.4 Análise das entrevistas com gestores/técnicos	169
4.5 Análises Extras	172

4.5.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal	173
4.5.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	175
4.5.3 Levantamento de dados extras para os municípios respondentes.....	177
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS	183
APÊNDICE A - Estrutura Entrevista Assessoria Técnica AMM.....	189
APÊNDICE B – Estrutura Entrevista Gestores (Executivo e Legislativo).....	191
APÊNDICE C – Links de acesso	192
ANEXO A – Links de acesso - Relatórios Prestação de Contas Anuais - TCEMG.....	193
ANEXO B - Sanções e penalidades aplicadas a infrações da LRF.....	194

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº101 de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, foi promulgada em 04 de maio de 2000 e veio para “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000). Esta legislação foi implementada pelo executivo através de Lei complementar, conforme estabelecido no Art. 30 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998¹. Está amparada pelo Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Seção I (Normas Gerais), Arts. 163 e 169 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, cuja qual consagrou o Estado Democrático de Direito no Brasil.

A LRF é fundamentada no planejamento, no controle, na responsabilização e na transparência, objetivando manter o equilíbrio das contas públicas, prevenir riscos e corrigir eventuais desvios nas mesmas. É aplicada a todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e instâncias (Federal, Estadual, Municipal e Distrital), além do Ministério Público e aos próprios Tribunais de Contas, sendo obrigatório a todos os gestores públicos (e agentes públicos) o cumprimento das normas por ela estabelecidas.

De acordo com o site do Senado (2021), a LRF estabelece as orientações referentes ao gasto público para todos os entes federativos, orientando a preservação da saúde financeira e fiscal da administração pública, bem como a aplicação dos recursos de maneira adequada, ou seja, que ao entregar a administração para o próximo gestor, não deixe dívidas para ele ou uma situação de difícil gerenciamento.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme preceitua o caput do Art. 1º da LRF. O § 1º do mesmo artigo estabelece

¹ **Emenda Constitucional nº19 de 04 de Junho de 1998** - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Art. 30.** O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

quais as disposições a serem observadas e cumpridas pelos gestores públicos, com a finalidade de se alcançar a responsabilidade na gestão fiscal:

- Ação planejada e transparente, que previne os riscos e corrige os desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras;
- Dívidas consolidada e mobiliária; e
- Operações de crédito, inclusive quanto à antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Cabe aos gestores garantir tanto o planejamento do uso do dinheiro público quanto a execução deste planejamento de forma eficiente e eficaz. É obrigatório, também, a apresentação dos resultados das políticas públicas realizadas com o orçamento planejado, de uma forma transparente e clara, a fim de que qualquer pessoa da sociedade civil possa acompanhar e fiscalizar, bem como os interessados no controle das contas, como o Tribunal de Contas, o legislativo e o judiciário.

Assim como a LRF estabelece regras, limites e condições para os atos dos gestores públicos relacionados aos recursos e gastos públicos (gestão dos recursos), ela também atribui sanções e penalidades aos mesmos, seja em seu bojo legal, seja em conjunto a outras normas legais, tais como a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000), a Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e a “Lei dos Prefeitos”, Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, cuja qual dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

Importante destacar que, além da LRF, cujas normas são voltadas para estabelecer a responsabilidade na gestão fiscal, a outra legislação básica para o controle das finanças públicas é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, conhecida como a “Lei de Finanças Públicas”. Essa lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que, apesar de não ser objeto específico desta dissertação, perpassa pelo planejamento e controle financeiro brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, corolário máximo na hierarquia das leis brasileiras, dedicou o capítulo VII do Título III à Administração Pública. Além de especificar a necessidade de se regular as finanças públicas por Lei Complementar, estabeleceu em seu art. 37, os Princípios Fundamentais da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), os quais devem ser observados por todos os agentes públicos. Para que esses princípios possam ser atendidos, é necessária a busca de mecanismos que possam promover a accountability, que pode ser definida como “processos de avaliação e responsabilização permanentes dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011 apud DUARTE; FERREIRA; JUNIOR, 2021, p. 123).

A Constituição Federal de 1988 previu também três tipos de Controle nas instituições de governo (entes federados): o interno, o externo e o social. Os Tribunais de Contas, considerados como controle externo, são os responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas, como auxiliares aos respectivos poderes legislativos (BRASIL/TCU).

Quanto à transição ocorrida nos modelos de gestão, que envolve desde a burocracia weberiana até a Nova Administração Pública – também chamada Administração Gerencial – pode-se observar que, para além das modificações efetuadas, há um foco na profissionalização dos gestores públicos, em busca da eficiência, eficácia, transparência, e também na inclusão da participação da sociedade civil nas políticas públicas. Este modelo defende um melhor serviço público voltado para o cidadão, o que obriga aos gestores agirem de uma maneira mais transparente, eficaz e eficiente.

Para que os gestores públicos possam agir como profissionais eficientes, atendendo a estas proposições da nova Administração Pública, eles são compelidos a cumprir, além de várias outras previsões legais, indubitavelmente, as normas tanto da CF/88, quanto da LRF.

Nesta obrigatoriedade, eles podem sentir algumas limitações e terem que superar desafios para sua efetivação, como, por exemplo, deixar de executar alguma política pública que pensava ser interessante para o município ou o estado,

de maneira que possa cumprir com as imposições da LRF (tais como o mínimo de gasto exigido em educação e em saúde).

A partir desta obrigatoriedade e considerando que os gestores devem tomar decisões responsáveis quanto ao uso do dinheiro público, seguindo as normas estabelecidas, surge a questão: quais os desafios e as limitações dos gestores em sua atuação frente a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Ainda que a administração pública disponha de vários requisitos exigidos para uma gestão pública mais eficiente e competente, como normas, procedimentos, atuações e penalizações específicas, o que se tem, de forma objetiva, é a necessidade do cumprimento das normas estabelecidas, ou seja, os objetivos específicos e obrigatórios a serem cumpridos pelos gestores. Mas e quanto aos desafios e limitações que eles têm, subjetivamente? Isto não é encontrado nos relatórios apresentados nos portais de transparência e refletem na atuação e na penalização dos gestores públicos.

Neste contexto, este trabalho se dedica a identificar e refletir sobre os desafios e as limitações sentidas pelos gestores na sua atuação em relação à LRF e efetuar uma comparação entre os dados relativos à Prestação de Contas Anuais (PCA) dos Municípios, apresentados no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM² e as vivências dos gestores, analisando se existe correlação entre os desafios e as limitações apresentadas por eles e os motivos pelos quais as contas do governo e de gestão são aprovadas ou não pelo Tribunal de Contas do TCE/MG.

1.1 Problema de pesquisa

Observando a evolução do Estado e da Administração Pública no mundo e no Brasil ao longo dos tempos, pode-se verificar que a necessidade do planejamento, de prestação de contas, da transparência e das obrigações impostas aos gestores remetem, no todo, para o problema insurgido e da pesquisa realizada:

² Os relatórios fornecidos pelo TCE/MG apresentam a situação dos processos referentes a Prestação de Contas Anuais dos Municípios, informadas via SICOM pelos próprios municípios, e contém as opiniões da Unidade Técnica, do Relator e da Câmara Municipal quanto à aprovação ou não das contas, de acordo com o disposto no art. 45 da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCE/MG.

Quais são os principais desafios e limitações enfrentados pelo gestor público em sua atuação frente a Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.2 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é analisar os principais desafios e limitações enfrentados pelo gestor público em sua atuação frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os objetivos específicos consistem nos seguintes: Identificar quais são as dificuldades que os gestores encontram para cumprir as previsões legais da LRF e quais as soluções que eles dispõem para enfrentá-las; analisar se os gestores recebem suporte da organização em que atuam tais como capacitação, infraestrutura, suporte jurídico para lidar com as responsabilidades fiscais; e levantar junto ao TCE/MG quais os ilícitos mais encontrados em descumprimento à LRF pelos gestores (motivos de rejeição das contas).

A escolha da Lei de Responsabilidade Fiscal para base de análise desta pesquisa se justifica devido a sua relevância na e para a gestão pública. Além de ser um instrumento de gestão das finanças públicas, o qual visa o equilíbrio fiscal e a responsabilização dos gestores, permite que a sociedade civil possa acompanhar como os recursos públicos são aplicados, a atuação dos gestores e do governo, de forma mais transparente e eficaz.

Marques (p. 8-9, 2009) destaca que foi devido a insatisfação da sociedade brasileira quanto à condução da coisa pública e em virtude de atos de improbidade administrativa mais déficit público, que o governo apresentou o projeto de Reforma do Estado, instituindo o Programa de Estabilidade Fiscal. Tal projeto dispunha de um conjunto de medidas visando reduzir tanto o déficit público quanto a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia, conforme a Exposição de Motivos da LRF, apresentada em outubro de 1998.

Uma vez aprovada, a Lei de Responsabilidade Fiscal se transformou na principal norma a ser seguida pelos agentes públicos para garantir a responsabilidade na gestão fiscal. As normas, imposições e limitações apresentadas na LRF obrigam os administradores públicos a planejarem e seguirem diversas metas fiscais e orçamentárias. A finalidade é que estes planejamentos, bem como a aplicação dos recursos e o controle das despesas, fiquem mais transparentes para todas as instituições de controle. Isto possibilita uma maior transparência em relação

ao orçamento, o que pode significar uma melhor administração do dinheiro público e do Estado. Além de facilitar a responsabilização daquele que não zelou por ele, seja por ação, omissão ou desconhecimento da legislação.

Analisar os desafios e as limitações do gestor público frente a lei de responsabilidade fiscal é uma forma de contribuir para a melhoria da gestão pública. Ao identificar e analisar os problemas enfrentados por eles, pretende-se estabelecer as causas mais prováveis dos descumprimentos da norma, evitar sanções aos gestores e ainda permitir a atuação sobre essas dificuldades. Identificar estes fatores, sob a ótica do olhar do gestor, é uma forma pouco explorada pelos pesquisadores.

Revisando a literatura existente em sites especializados, bibliotecas e artigos, há milhares de estudos quanto à LRF³, sua importância para a gestão, cuidados, análises específicas, etc. Existem vários livros e artigos acerca da Gestão de Pessoas, competências dos servidores públicos e outros assuntos mais técnicos, entretanto, quando se procura pela parte prática em relação aos gestores e a LRF, não é um assunto que se encontra facilmente, especialmente quanto a esse lado subjetivo.

Com estas novas atribuições e controle sobre as ações dos gestores, a atuação gerencial passou a ser observada e cobrada dos mesmos, especialmente quanto à necessidade de se atribuir responsabilidades. Melo e Ckagnazaroff (1998) especificam sobre a necessidade de se realizarem pesquisas científicas sobre a ação gerencial no Brasil:

[...] reafirmam a necessidade de pesquisas científicas sobre a ação gerencial no setor público, dado que, no cerne das novas tecnologias de gestão estão implícitas novas regras, que se contrapõem a problemas típicos da administração burocrática brasileira (MELO, CKAGNAZAROFF, 1998 apud JUNQUILHO, 2005).

Bonis e Pacheco já apresentavam, em 2010, que a discussão sobre o dirigente público é uma área negligenciada, uma vez que eles são cada vez mais cobrados por suas competências e responsabilizados por suas ações.

O professor Fernando de Souza Coelho (2012), ao falar sobre a Gestão Pública no Brasil e analisando os últimos vinte e cinco anos (à época que escreveu o artigo, ou seja, de 1987 a 2012), entendeu que ela passou por uma transformação

³ Há cerca de 50.200.000 resultados (0,51 segundos) quando digitado “Lei de Responsabilidade Fiscal” na procura do Google - www.google.com.br. Acesso realizado continuamente durante a pesquisa, desde 2020. Este dado específico foi publicado em 18 de março de 2022.

dividida em três dimensões, a saber:

Dimensão econômico-financeira, o ajuste/equilíbrio fiscal, a desregulamentação de monopólios, a privatização e as parcerias público-privadas – no âmbito do Estado-Rede – diversificam o papel do Estado, incluindo, além da função de intervenção (e desenvolvimentista), atividades de regulação e catalisação.

Dimensão institucional administrativa, as inovações gerenciais, a descentralização de políticas/recursos, o foco no cidadão-usuário e a profissionalização da burocracia são intenções e/ou ações que, gradativamente, impactam no modus operandi da administração pública, desfocalizando-a dos processos e (re) orientando-a para resultados.

Dimensão sócio-política, a *accountability*, a intersectorialidade e a participação são os mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização/insulamento governamental e aumentando a governança pública (e o controle social). (COELHO, 2012, p; 2)

A fim de embasar o raciocínio do autor, há que se dizer que análise foi realizada observando-se desde “a crise da dívida, a intervenção estatal dos anos oitenta e o processo de redemocratização no país; a promulgação da Constituição Federal de 1988, inclusive com a redemocratização e ampliação dos direitos sociais e ainda a agenda de Reforma do Estado Pós-90” (COELHO, 2012, p. 2).

Coelho ainda afirma que, ao se observar o contexto de transformação do papel do Estado no Brasil, o modelo de gestão pública e a relação entre Estado e a sociedade brasileira, pode-se considerar que o processo de democratização - caracterizado como o vetor político - e os princípios da administração pública gerencial - vetor técnico, se interligam na reforma da administração pública no país (COELHO, 2012, p.1). A fim de se demonstrar os vetores políticos e técnicos citados, ele apresenta as colocações de outros três escritores (apud COELHO, 2012):

- a) MEZZOMO KEINERT (1998, p. 111), que aponta para a existência de duas vertentes como forma de organizar o setor público, sendo uma gerencial (aumento da eficiência e da eficácia, técnicas de gestão mais modernas) e a outra política (foco na participação cidadã e controle social) com a busca pela efetividade;
- b) SCHOMMER (2003, p. 105) que entende que o processo de mudança na gestão pública sofre pressões e é dividido em duas agendas, uma democrática (buscando mais direitos sociais e políticos, bem como

resultados mais equilibrados e equânimes) e a outra gerencial (exigência de mais eficiência e eficácia dos serviços públicos); e

- c) PAES DE PAULA, (2005, p. 37 e 41), que identificava dois projetos políticos na transformação da gestão pública brasileira: um de vertente gerencial (do ajuste estrutural e do gerencialismo) e outro de vertente societal (ênfasis a participação social).

Ao se pensar por este aspecto, deve-se considerar as colocações dos autores acima mencionados e entender que a busca de um novo modelo de gestão pública brasileira mais eficiente e eficaz, tinha como objetivo garantir mais e melhores serviços ao cidadão, eliminando as amarras da burocracia.

Com essas modificações na administração pública brasileira, em conjunto com a implementação da Constituição Federal de 1988, de forma democrática, a adoção do Estado Democrático de Direito e de um sistema gerencial mais profissionalizante, torna-se essencial que os responsáveis pelas decisões e atos de governo tenham conhecimento das normas estabelecidas pela LRF. Além do entendimento literal das normas, com suas determinações e proibições específicas, é obrigatório que saibam das consequências às quais poderão ser submetidos quando do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as bases teóricas para o entendimento das mudanças ocorridas nas atribuições do Estado e, conseqüentemente, na Administração Pública Brasileira. Serão abordados diversos temas que propiciarão um melhor entendimento quanto à promulgação da Lei Complementar nº 101 de 2000, assim como de outras normas e procedimentos adotados para que o gestor público tenha que se adequar a elas, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, seus princípios e normatizações obrigatórias a toda Administração Pública Brasileira.

Para tal entendimento, necessário se faz entender a evolução do Estado e seu papel perante a sociedade:

O paradigma do Estado Liberal, do Estado Social e do Estado Democrático de Direito representa a evolução do direito nos últimos três séculos da sociedade ocidental, representando assim a maneira com que determinada ideologia de sociedade influencia as relações sociais e consequentemente a produção jurídico-normativa do Estado.

O Estado Democrático de Direito (Estado Regulador) surge como uma evolução de um novo paradigma constitucional que absorve tendências dos dois paradigmas anteriores, buscando um equilíbrio entre a indiferença do modelo liberal (Estado ausenteísta,) e a ausência de democracia gerada pelo Estado Social paternalista (Estado Produtor) (ÁVILA, 2013, p. 20).

Conforme afirma Behn “[...] atualmente, cidadãos esperam que um governo produza resultados. Eles não toleram mais a ineficiência ou a ineficácia. Portanto, precisamos de uma nova forma de trabalhar, um novo paradigma de gestão governamental ” (BEHN, 1998, p. 5).

Behn (1998, p. 8), descreve o paradigma da administração pública como uma “herança intelectual”, decorrente “do pensamento, escritos e proselitismo de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber”. Os três autores mencionados procuravam, em seus escritos, a eficiência da administração pública: Wilson separava a administração pública da política, sugerindo uma ciência da administração, como nova abordagem para a tarefa da administração governamental. Taylor defendia a “gestão científica”, onde determinada gerência (departamento de planejamento) “deveria apresentar cientificamente qual o componente do trabalho poderia ser executado de maneira mais eficiente por um funcionário que estivesse tecnicamente preparado para a tarefa”. E finalmente a burocracia de Weber, que considerava “a burocracia o mais eficiente mecanismo organizacional; assim a burocracia seria ideal para implementar os princípios científicos de Taylor” (BEHN, 1998, p. 8).

Independente da discussão demonstrada por Behn (1998), a transformação da sociedade - e consequentemente da administração pública em si - nos aponta para a necessidade de melhoria da gestão pública, com a cobrança de resultados, profissionalização da gestão e consequentemente, do gestor público. Tal profissional deve procurar se especializar ainda mais, buscando aprimorar tanto a qualidade dos serviços a serem prestados, quanto um melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, na prestação de contas de forma transparente, como também

na inserção da sociedade civil, que deve opinar quanto à indicação e resolução dos problemas públicos.

Carneiro e Menicucci (2011, p.11) apontam diversos autores (FRIEDBERG, 1995, p. 400), na linha das contribuições de Merton (1940), Blau (1955) e Blau e Scott (1966) com críticas ao modelo burocrático, os quais demonstravam as disfunções da burocracia, especialmente quanto a sua presumida eficiência operacional.

Além destes, o próprio Weber criticava que, como a burocracia detinha uma margem relativa de autonomia decisória ao exercer o poder de Estado, o controle dela era imprescindível para que não fossem tomadas decisões as quais ela não detinha tal legitimidade ou ainda, que pudessem implicar em deslocamento do interesse público (WEBER apud CARNEIRO E MENEUCUCCI, 2011, p. 22).

É nesse tipo de interpretação, cujo foco recai nos efeitos negativos da administração burocrática, que a NPM se apoia para preconizar uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público, de cunho gerencial, voltada a aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade e a conferir maior responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (HERNES, 2005; OLSEN, 2005; KETTL, 2005 apud CARNEIRO E MENICUCCI, (2011, p. 22).

Necessário se faz lembrar os três (3) tipos puros de dominação apresentados por Weber (UnB, 2004, p. 141), uma vez que a ela pressupõe a legitimidade entre dominantes e dominados, que estabelecem as relações de poder e de autoridade entre eles:

- 1) Dominação de caráter racional (ou legal) baseada na legitimidade das ordens emanadas e no direito de mando daqueles nomeados pelas mesmas normas para exercê-las;
- 2) Dominação tradicional, baseada nas crenças cotidianas na santidade das tradições que se perpetuam no tempo e nos que as representam, que detém a autoridade e a legitimidade para exercer a dominação; e
- 3) Dominação carismática, que é proveniente do carisma da pessoa, da personalidade da pessoa que tem capacidade suficiente para exercer a influência sobre outras e dar ordens a elas. (WEBER, 2004, p. 141).

As relações de poder entre os que dominam e os que são dominados só podem ser estabelecidas se forem legítimas e só o são se forem baseadas nestes três tipos puros de dominação apresentados por Weber. No caso da Lei de

Responsabilidade Fiscal, pode-se dizer que ela é legitimada pela dominação legal, uma vez que os gestores são obrigados a seguir as ordens emanadas por ela.

Bresser Pereira (1997) explica que é possível entender a necessidade da reforma do Estado e da redefinição das funções da Administração Pública, como segue:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções (BRESEER PEREIRA, 1997, p. 5).

Ao analisar a evolução histórica da Administração Pública e do Estado em si, pode-se entender que estas mudanças ocorreram sempre no sentido de melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos. Cabe a todo gestor público prestar contas de suas atuações, demonstrar com clareza e transparência como e onde alocou (ou não) os recursos públicos e se responsabilizar por suas ações.

Mesmo que o Brasil tenha herdado o patrimonialismo de Portugal, adotado a burocracia em um momento necessário, transitado pelo *New Public Management*, muito em virtude das crises existentes a nível mundial (econômica, de petróleo, fiscal, dentre outras) e entendendo as reformas da Administração Pública ocorridas tanto no mundo quanto no Brasil, fica evidente o caráter híbrido da nossa Administração Pública.

Com relação à dicotomia entre o lado político e técnico, não se pode separá-los, uma vez que toda gestão se utiliza dos agentes públicos híbridos (cargos de confiança de livre nomeação e exoneração, servidores efetivos e empregados públicos). Essa conformação de pessoal na administração pública deixa clara a influência exercida entre os diferentes poderes, que muitas vezes podem surgir

como empecilho à determinadas decisões, uma vez que deixam de ser técnicas para satisfazer a interesses políticos, ou seja, a política define a decisão.

Apesar de não ser possível distinguir as diversas formas de gestão de maneira autônoma e independente, pode-se compreender que elas se entrelaçam, com o objetivo maior de propiciar os melhores resultados possíveis das políticas públicas aplicadas. “A regulação, o controle e a transparência das ações de governo, especialmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, constituem instrumentos fundamentais para se garantir a gestão pública responsável” (BRASIL, p. 15).

Em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada com o objetivo de equilibrar as contas públicas e diminuir o déficit fiscal existente no país. Vários autores apresentam a LRF como um instrumento importante de gestão (Bresser Pereira, Junquillo, Coelho, dentre outros). Além de estipular as condutas, a LRF também prevê sanções aos gestores, em caso de descumprimento das regras por ela estabelecidas.

Com relação ao conceito de Administração Pública, Bächtold apresenta as definições de Daniel O’Connel (definição clássica), a de Hely Lopes Meirelles, e por fim indica o que é aparelhamento do Estado, como segue:

Definição Clássica Administração pública: é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum. “Nada pode ser politicamente certo se for moralmente errado”. Daniel O’Connel.

Hely Lopes Meirelles define assim administração pública: “Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”.

Quando se fala em aparelhamento do Estado, automaticamente imaginamos a estrutura do Estado voltada para atendimento de suas tarefas essenciais, visando o bem comum. É a organização definida pelo governo que através da prestação de seus serviços busca atender a expectativa da população que lhe concedeu o poder. É o governo em ação! (O’CONNEL; MEIRELLES apud BACHTOLD, 2010, p. 32).

Para fins desta dissertação, o conceito clássico de Daniel O’Connel para a administração pública é a que mais se equipara ao arcabouço jurídico instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que também pressupõe a necessidade de planejamento, de organização, de controle e de direção do gestor público, seguindo as normas estipuladas e visando o bem comum, conforme disposto em lei.

2.1 Evolução do Estado e da Administração Pública no Brasil

A evolução da administração pública brasileira será analisada, em brevíssimo relato, a partir do modelo patrimonialista, em seguida a implementação da administração pública burocrática e posteriormente à administração pública gerencial ou *New Public Management*. Esta análise se dá seguindo o modelo apresentado por Bresser Pereira, que, ao escrever sobre a Reforma Burocrática e a Reforma Gerencial em seu artigo “A reforma gerencial do Estado de 1995” (Bresser, 2000, p.10) definiu:

Existem três formas de administrar o Estado: a “administração patrimonialista”, a “administração pública burocrática” e a “administração pública gerencial”. A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de “nova gestão pública” (*new public management*).

Ainda de acordo com Bresser Pereira (2001), a constituição histórica do Estado e da Administração pública brasileira reconhece três fases: modelo patrimonialista, modelo burocrático (Weberiano) e finalmente o modelo gerencialista também chamado de *New Public Service*, os quais passam a ser apresentados brevemente.

2.1.1 Modelo Patrimonialista (período colonial a República Velha)

O modelo patrimonialista é fruto de herança do mundo ibérico, paternalista e clientelista, que funcionava como troca de favores, não levando em consideração a separação entre o público e o privado, onde a legitimação do governo se dava em função de privilégios, troca de favores e com normas impessoais e racionais.

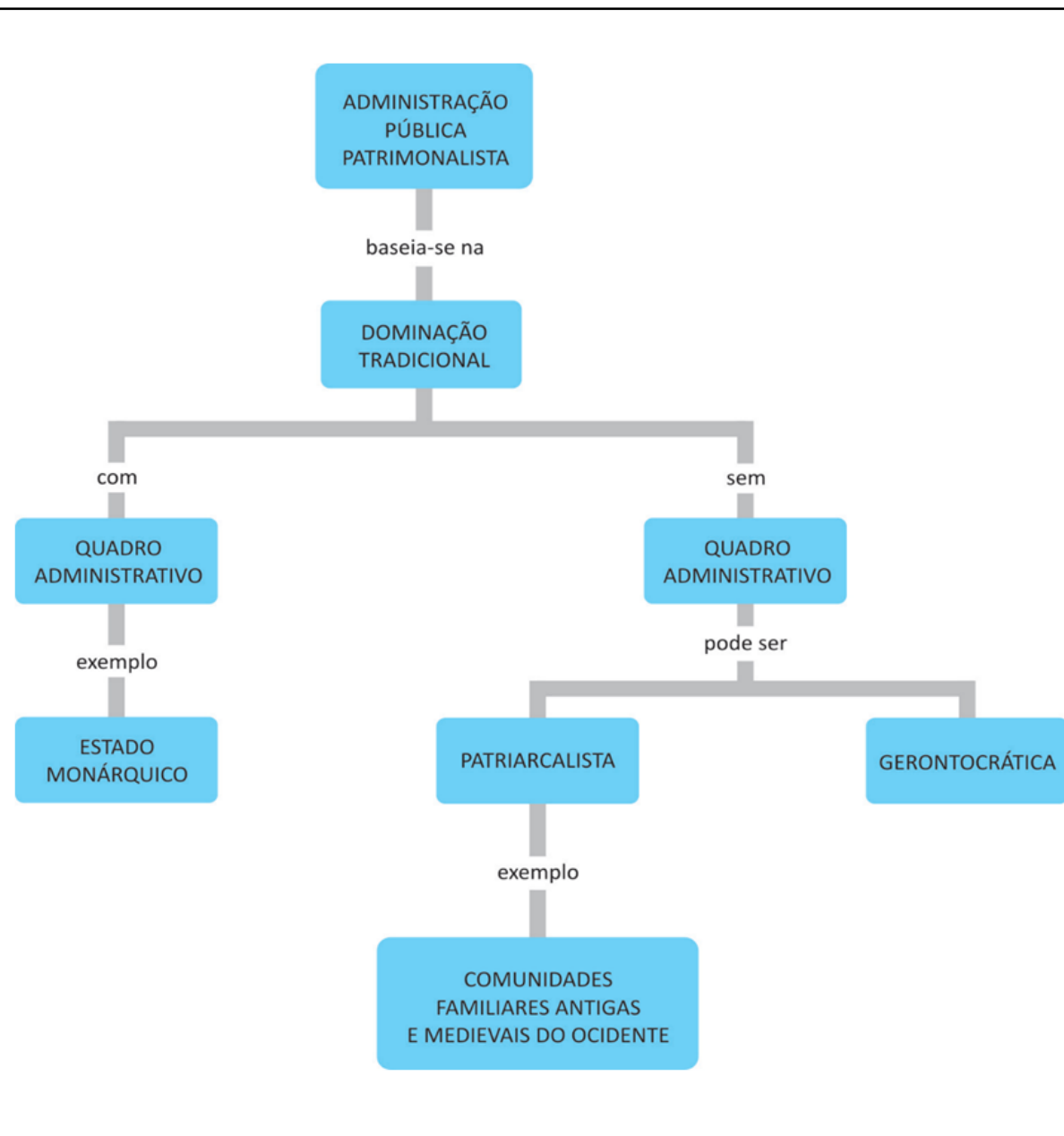
De acordo com Sérgio Buarque de Holanda, o patrimonialismo resulta de uma “cultura de personalidade, por meio da qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado” (Holanda, 1995 apud Filgueiras). Bresser Pereira defendia que “na administração Patrimonialista o

nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 10) enquanto que para Setti (2011) a distinção fundamental se dá pela mistura entre o que é público e o que é privado, expondo que “o que existe é uma apropriação do que é público pelo governante que utiliza o bem público como se fosse parte de sua propriedade” (SETTI, 2011).

Ainda, conforme Matias-Pereira apud Junquilha (2010, p.48), na Administração Pública Patrimonialista “o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem status de nobreza real, e os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo.” Tudo isto em conjunto corrobora para que a corrupção aconteça de maneira mais fácil, assim como o controle dos órgãos públicos permaneçam nas mãos dos poderosos.

Assim, o patrimonialismo pode ser entendido como uma forma de gestão onde o bem público se confunde com o bem privado, propiciando a utilização da coisa pública como privada. Proporciona a prática de clientelismo e nepotismo pelos governantes, o que pode contribuir para a ineficiência ou mesmo corrupção, uma vez que as decisões podem ser tomadas com a finalidade de agradar ao governante. Pode-se dizer que, neste caso, existe uma legitimidade pela dominação tradicional. Abaixo, a figura nº. 1 apresenta a Administração Pública Patrimonialista, inclusive com a inserção da dominação tradicional de Weber, conforme apresentado por Matias Pereira (apud JUNQUILHO, 2010, p. 42):

Figura 1 - Estrutura da Administração Pública Patrimonialista



Fonte: Matias Pereira apud JUNQUILHO, 2010, p. 42.

Como resultado da ineficiência deste modelo de administração, foi implementada no Brasil, no Século XIX a administração burocrática moderna, racional-legal, visando combater o próprio patrimonialismo e promover uma administração que buscasse, além da distinção entre o público e o privado, também a separação entre o político e o administrador público.

2.1.2 Modelo burocrático e Weberiano (Pós-revolução francesa e surgimento do capitalismo industrial - década de 30)

O modelo burocrático weberiano tem como principais características o profissionalismo, a impessoalidade, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública, além de um controle rígido quanto aos processos e seleção dos servidores públicos. Como definido por Abrucio e Loureiro:

(...) de maneira sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.4).

Weber considerava a burocracia como um “ator político estratégico”, dotado de relativa margem de autonomia decisória para exercer o poder do Estado. Assim, o controle da burocracia revela-se essencial para evitar que ela tome decisões para as quais não detém legitimidade ou que impliquem o deslocamento do interesse público” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p. 147).

Tenório (1981, p.79-80) apresenta em seu texto, “Weber e a burocracia”, que “Weber foi o teórico que melhor procurou explicar, ainda no século XIX, o pensamento burocrático e a expressão burocracia, de uma forma imparcial. Para Weber, os burocratas só executam as decisões das organizações por serem pessoas manipuladoras de um sistema de gestão chamado burocrático”.

Assim, a palavra “burocracia” refere-se em uma primeira aproximação a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social, cada um dos quais podendo ser analisado por enfoques ou disciplinas diferentes (TENÓRIO; FERNANDO, G., 1981, p.79-80).

Secchi (2009, p. 351), assinala que no modelo burocrático, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição, reforçando o entendimento de que “[...] a partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo”.

Afirma também, em seu artigo “Modelos organizacionais e reformas da administração pública” (SECCHI, 2009, p. 3), que o modelo burocrático weberiano tornou-se “alvo das mais ásperas críticas”, tendo sido considerado “inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE; GAEBLER, 1992; HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002, apud SECHHI, 2009, p. 3) enquanto Carneiro e Menicucci esclarecem que:

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle. Trata-se de aspectos que se relacionam positivamente tanto com a dinâmica capitalista quanto com a expansão dos direitos de cidadania e a institucionalidade democrática (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.17).

Apesar das definições apresentadas, Secchi (2009) aponta a existência de vários autores criticando o modelo organizacional burocrático, dentre os quais Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949), especificamente após a II Guerra Mundial⁴

Depois de Merton, outras críticas foram feitas ao modelo burocrático, e elas podem ser notadas implicitamente nas características dos chamados modelos pós-burocráticos de organização. Na administração pública destacam-se os modelos gerenciais (APG e GE), e a governança pública. (Secchi - 2009).

Dentre as desvantagens do modelo burocrático, Paludo (2012, p. 63-64) aponta alguns fatores que demonstram as disfunções do modelo em pauta, quais sejam: o apego exagerado às regras e regulamentos internos; formalismo exagerado e excesso de papelório; resistência a mudanças; desconsideração à pessoa do servidor (despersonalização); rigidez e falta de flexibilidade; desconsideração do cidadão; decisões distantes da realidade.

Para Paludo (2012), as novas ideias de gestão, fundamentadas nos princípios da confiança e da descentralização das decisões na busca pelos resultados pretendidos, passam a exigir formas flexíveis de gestão, descentralização de funções e incentivos à criatividade, características não contempladas pelo modelo

⁴ Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Leonardo Secchi. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt> Acesso em: 09 set 2021.

burocrático. Conforme Junquilha (2010, p.58):

A inaptidão governamental para resolver problemas é que gera todo um conjunto de críticas ao modelo da Administração Pública do tipo Burocrática, que passa a ser tomada como causa para a lentidão, o inchaço, emperramento, a inflexibilidade e a ineficiência do Estado. Dito de outro modo, a má governança estatal. (JUNQUILHO, 2010, p. 58).

No Brasil, com o início da era Vargas em 1930 (Governo Provisório), a ordem política brasileira se modifica, e são introduzidos novos processos de centralização política, racionalização e modernização administrativa, conforme preceitua Weber (administração racional-legal), dando início, então, à implantação da administração burocrática no país. Merece destaque, em 1938, a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, cujo qual visava introduzir os ensinamentos burocráticos na gestão pública nacional, especialmente implementando e facilitando os sistemas administrativos.

Pode-se perceber que neste período entre 1930 a 1945 houve um aumento da centralização do poder, bem como a criação de estruturas organizacionais de administração indireta (órgãos como autarquias e fundações) e o aumento do intervencionismo estatal. Tais órgãos e estatutos permitiam a criação de decretos e leis a serem seguidas pela administração pública, a fim de promover o desenvolvimento econômico do Estado, cujo qual apresenta características de controle e inflexibilidade, em busca do desenvolvimento econômico, político e social do Brasil (WAHRLICH, 1984, LIMA Jr., 1998, p. 6; WAHRLICH, 1984; DRAIBE, 1985 apud LEITE, 2021, p. 230). Esta situação, apesar de ter por objetivo diminuir as características da Administração Pública Patrimonialista, também não conseguiu implementar a eficiência defendida pela burocracia weberiana.

Conforme nos descreve BRESSER PEREIRA (1996) acerca do caso brasileiro:

A eficiência pregada pelo modelo não ficou evidente na prática, principalmente pelo surgimento das disfunções burocráticas: resistência a mudanças, rigidez e falta de inovação, apreço extremo às regras e não com resultado, excessiva formalização, e lentidão no processo de decisão. Ficou claro que a burocracia não garantia qualidade, economia e rapidez na prestação de serviços à população. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Em 1967 foi publicado o Decreto-Lei nº. 200, que promovia a reforma administrativa e que representou um avanço em relação à tentativa de romper com a rigidez burocrática, podendo ser entendida como a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país. Ele estabelecia que as atividades da Administração Federal obedeceriam aos seguintes princípios fundamentais: I) Planejamento; II) Coordenação; III) Descentralização; IV) Delegação de Competência e V) Controle. (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei nº 200 de 1967 pretendia descentralizar, flexibilizar e dinamizar as estruturas burocráticas do governo federal, entretanto, “a iniciativa reformista de 1967 seria considerada responsável pela excessiva fragmentação da administração pública, no contexto da Constituição de 1988, porém, tida como um “primeiro passo” para a Reforma Gerencial de 1951” (BRESSER-PEREIRA, 1998 apud LEITE, 2021, p. 231).

Como crítica ao Decreto-Lei 200, Bresser aponta que houve “uma negligência em relação ao núcleo estratégico do Estado pois não houve preocupação em preparar uma burocracia pública de alta qualidade, abdicando-se da criação de uma elite burocrática profissional ao delegar essa função para a administração indireta sem maiores cuidados, o que levou a burocracia governamental a aprofundar a falha da sua não-profissionalização” (BRESSER, 1996; 1998, 2001 apud LEITE, p. 239.). A razão a esta crítica de que “essa reforma ficou pela metade” se justifica em razão da possibilidade de ingresso de profissionais (especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados) sem concurso, não propiciando a profissionalização do servidor público.

2.1.3 Gerencialismo – Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

A Reforma Gerencial nasceu da pressão por maior eficiência ou menores custos que se seguiu à transformação do Estado Democrático Liberal em Estado Democrático Social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, revelou-se um instrumento

fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado na medida em que, ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente quanto desejado) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, legitima o próprio Estado Social, e garante seu aprofundamento futuro. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

A característica principal da NPM é a ênfase que atribui a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado, em sintonia com a visão do neoliberalismo (DRECHSLER, 2005, apud CARNEIRO; MENICUCCI). Ou seja, uma visão socioeconômica que retoma os antigos ideais do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, a favor da diminuição do Estado, do desaparecimento do estado, a favor das privatizações e do livre mercado, bem próximo das características das organizações privadas.

A partir de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, a ação gerencial no Brasil, de acordo com Junquilha (2010), passou por um processo de reforma administrativa de transição da administração pública burocrática para a gerencial, conhecida por reforma do modelo burocrático de gestão da administração pública, proposta por Bresser Pereira (1998). Este modelo de administração pública gerencial foi baseado em três dimensões, conforme nos descreve Junquilha (2010, p. 140):

- a A institucional-legal, que consiste na modificação e ou criação de aparatos legais que possam garantir a implantação e a aplicação das mudanças;
- b A cultural, aquela inerente à transposição de traços da burocracia weberiana, que, incorporados aos cotidianos organizacionais, provocaram o emperramento das máquinas administrativas públicas; e
- c A gerencial, mediante a qual se pretende tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população, agregando-se as temáticas da nova gestão pública.

Segundo Bresser Pereira (2014)⁵ a proposta era “de mudança da administração pública burocrática e clientelista para uma administração pública gerencial, baseada no enfoque da “nova administração pública” e que a reforma

⁵ Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil - Texto apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política — IPSA, Seul, agosto, 1997. Publicado na Revista da ANPEC. Pereira, Luiz Carlos Bresser.

brasileira seria baseada em modificar as “atividades exclusivas do Estado, detentoras do poder de Estado, dos serviços sociais e científicos e das empresas estatais”.

Carneiro e Menicucci em seu artigo “Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes” abrem uma discussão sobre os novos rumos da gestão pública no Brasil que vai além da reforma da Administração Pública. Apontam que a necessidade da reforma do “Estado e suas instituições no sentido de capacitá-lo a fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica, buscando realizar o interesse público” era iminente.

De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como: i) o foco em resultados; ii) a qualidade dos serviços prestados; iii) “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010, p. 189 apud CARNEIRO; MENICUCCI); iv) a accountability; e v) a transparência.

Com relação ao modelo gerencial, podem ser identificados três fases, neste ciclo, quais sejam, o Modelo Gerencial Puro (Inicialmente adotado pela Inglaterra e posteriormente nos EUA, cujo ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência), o *New Public Management* (considerava o Serviço Público para o consumidor) e o *Public Service Orientation* (considerava o Serviço Público para o cidadão).

O debate entre o *Public Service Orientation* versus o *Public Management Orientation* existe desde o século XIX (MARTIN, 1993), quando Woodrow Wilson escreveu seu artigo (*The Study of Administration*), em 1887, defendendo a separação entre a política e a administração.

Este modelo gerencial apresentava a necessidade de incluir práticas já existentes em empresas privadas, a fim de melhorar a administração pública, tornando-a mais eficiente e eficaz. Dentre as formas de melhoria, a accountability (ou responsabilização) é um dos instrumentos para essa melhoria, conforme preceitua Gelson Junquilha (2010, p. 72):

A prática da accountability tem a ver com a proteção do cidadão em relação às más condutas burocráticas, por meio da efetivação de estruturas que permitam ao cidadão exercer o controle dessas condutas de fora para dentro, em uma sociedade democrática (CAMPOS, 1990). Sendo assim, a

accountability, ou responsabilização, envolve a prestação de contas à sociedade das ações de todo o conjunto da Administração Pública.

Apesar da existência destas três fases como base da administração pública no Brasil (patrimonialismo, burocracia e gerencialismo), existe uma transição em andamento, qual seja, da estratégia do insulamento burocrático (fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social (Cavalcante et al) para o da “governança democrática”, especialmente após a promulgação da CF/88.

Conforme defendido por Howlett e Ramesh (2016 apud Cavalcante et al., p. 61): a governança democrática seria uma “estratégia de coordenação interna no governo, atores não governamentais como forma mais adequada para solucionar problemas de ação coletiva”, com a instituição de controles, *accountability* e análise de riscos, sempre visando a melhoria e eficiência das ações públicas.

Seguindo esta tendência da governança democrática, o Tribunal de Contas da União apresentou em 2014 seu “Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”. O TCU define a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” Continuando, define a governança, como segue:

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2011).

Nesta perspectiva, ainda tendo por base o Tribunal de Contas da União: “a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.”

Figura 2 - Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Brasil - TCU - Referencial Básico de Governança. (BRASIL, TCU, 2014).

Sob a perspectiva de observação da Sociedade e do Estado, que é a vertente política da governança, cabe ao Estado a definição das regras e dos princípios que regulamentam a atuação dos agentes, tanto públicos quanto privados, os quais são regidos pela Constituição, bem como a criação das condições estruturais de administração e controle do Estado.

Quanto à ótica de observação dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), das esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) e para políticas públicas, estes se voltam para as políticas públicas em si e também para as relações entre estruturas e setores, incluindo aí a sociedade civil organizada. A terceira via de observação, qual seja, os órgãos (aos quais são atribuídas competências através da desconcentração administrativa) e as entidades

(são criadas mediante descentralização administrativa⁶, garante que cada um cumpra seu papel específico; e a quarta, reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Finalizando a análise sobre a transição ocorrida no Estado Brasileiro, Bresser Pereira (2001, p. 2) apresenta a seguinte conclusão:⁷

(...). Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

Bresser Pereira (2001) apresenta sua visão da transformação do Estado brasileiro, compreendido entre o Estado Patrimonial ao Estado Gerencial, no início do século XX: o Estado brasileiro era um Estado fundado na oligarquia e no patrimonialismo, resultante da herança portuguesa baseada em uma economia agrícola e com uma sociedade feudal recém-saída do escravagismo, de liderança autoritária, exercida pelas elites. A transformação para o Estado gerencial ocorreu num período de cem anos, aproximadamente, com uma sociedade pós-industrial, em uma economia globalizada e um Estado Democrático, onde a sociedade civil passou a ter voz. A nova classe média burocrática passa a dividir não só o poder, mas também o excedente econômico, uma vez que passou a ter o controle de um fator estratégico de produção, qual seja o conhecimento técnico e organizacional, ainda que uma boa parte da população formada por trabalhadores pobres não foi absorvida pelo capitalismo e ficou excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico.

⁶ A principal diferença entre entidade e órgão público está em sua personalidade jurídica. Respectivamente, um possui e o outro não. As entidades são formadas por um agrupamento de pessoas, que se associam com um mesmo propósito, como no caso das associações. Um patrimônio destinado a uma finalidade específica, como as fundações, também possui essa característica. Os órgãos públicos não possuem autonomia, patrimônio próprio e realizam apenas o que é determinado pelo Estado. Aos órgãos são atribuídas competências através da desconcentração administrativa, as entidades são criadas mediante descentralização administrativa (Fonte: <https://portaldosorgaospublicos.com.br/diferenca-entre-entidade-e-orgao-publico/> Acesso em: 12 nov. 2021)

⁷ DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL Luiz Carlos Bresser-Pereira In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

Pode-se concluir que o estudo da evolução do Estado e da Administração Pública é um assunto por demais complexo e que os autores apresentam diversas visões acerca dessas transições, que, apesar de bem definidas, acabam coexistindo, sem que prevaleça uma forma de gestão pura.

Finalizando esta breve análise das reformas administrativas, Secchi (2009, p.345) apresenta de maneira sucinta e eficiente estas transformações, em seu artigo “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, que visava descrever “o estado da arte sobre modelos organizacionais públicos recentemente debatidos na comunidade epistêmica internacional da área de administração pública, transcrita *ipsis litteris* abaixo:

Os elementos apontados como ativadores dessas ondas de “modernização” são a crise fiscal do Estado (Aucoin, 1990; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert 2002a), a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada (Subirats e Quintana, 2005), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (Kooiman, 1993). No velho continente, o processo de europeização também tem desempenhado um papel crucial no estímulo à adoção de novos modelos organizacionais e à revisão das PGP nos níveis nacionais, regionais e municipais (Olsen, 2002; Radaelli, 2005).

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais áspers críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (Barzelay, 1992; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002a).

Dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (AGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

No longo prazo, esses modelos para reformas têm potencial para mudar o modo que as organizações públicas se administram e se relacionam. Também é importante frisar que, não raras vezes, reformas da administração pública são empunhadas com meros propósitos retóricos. Outras vezes, têm poucos efeitos ou fracassam completamente. (SECCHI, 2009, p.345).

Matias Pereira (2010) descreve em seu artigo “A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro” que com todas as mudanças ocorridas no mundo, seja por conta da crise fiscal, seja na crise do *Welfare State*, na fragilidade do modelo político, na deficiência do modelo administrativo, que resulta em

distorções burocráticas, necessário se faz a adoção de uma nova gestão pública, tanto em suas “dimensões econômico-financeira, administrativa institucional, sociopolítica e ambiental” como nas formas de atuação do Estado e da Gestão Pública em si.

Em que pese a evolução da Administração Pública no Brasil e em consideração à coexistência de diferentes modelos de gestão ao longo do tempo (patrimonialista, burocrático, gerencial e a própria Governança Democrática), necessário se faz tentar entender o termo “accountability”, uma vez que ele envolve processos para a transparência, prestação de contas e responsabilização dos gestores/servidores públicos, essenciais no controle da gestão pública.

Buta, Teixeira e SCHURGELIES (2018), apresentam em seu artigo “*Accountability* nos atos da administração pública federal brasileira” uma revisão de literatura mencionando a dificuldade encontrada para definir esse termo em português (Medeiros, Crantschaninov, & Silva - 2013) e mesmo em sua língua de origem, o inglês (Schedler, 1999). Apontam ainda que:

“diante da deficiência de um significado claro, *accountability* vem sendo relacionada, na literatura acadêmica nacional, principalmente a responsabilização e prestação de contas, envolvendo também, em menor grau, transparência, sanções, controle, supervisão e responsabilidade (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013 apud Buta, Teixeira e SCHURGELIES, 2018).

Para fins do artigo apresentado por Buta, Teixeira e Schurgelies (2018), o termo *accountability* foi analisado e entendido a partir de um conceito tridimensional envolvendo “transparência, prestação de contas e responsabilização, em um processo contínuo”, que só é concluído após a responsabilização do agente:

Accountability, portanto, pode ser entendida por meio desse conceito tridimensional que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo, conforme representa a Figura 1. Cada uma de suas dimensões depende da realização da dimensão anterior, de modo que todas são necessárias para que haja *accountability* e nenhuma das dimensões é suficiente por si só. Em suma, *accountability* tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva, e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição.

Figura 1 - Dimensões do conceito de Accountability



Duarte, Ferreira Junior e Ferreira em seu artigo “Recursos municipais para a saúde e o controle externo: o caso do estado de Minas Gerais (2021) apresenta uma revisão de literatura em referência à *accountability*, de acordo com os entendimentos de O’Donnell e Schedler:

Conforme O’Donnell (1998a), a *accountability* se realiza em dois planos. No plano da *accountability* vertical, a sociedade exerce o seu poder de premiar ou punir seus governantes e representantes mediante a sua manutenção no poder ou sua retirada dele por intermédio do voto direto em eleições livres, além dos plebiscitos e dos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos de pressão política. Já o plano da *accountability* horizontal ocorre mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e, principalmente, pela existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais (O’Donnell, 1998a, p 40, apud Rocha, 2011,

Segundo Schedler (1999), o termo *accountability* contém duas dimensões conceituais básicas. A primeira dimensão, também referida como *answerability* ou responsividade, está associada com a obrigação de funcionários e políticos de informar suas decisões e justificá-las publicamente.

A segunda dimensão (*enforcement*) relaciona a prestação de contas com a existência de sanções, entendida como a capacidade de impor castigos àqueles que tenham violado seus deveres funcionais ou descumprido suas obrigações. Por conseguinte, o autor salienta a necessidade de analisar a *accountability* por dois ângulos distintos: o da “obrigação” do agente público de agir e prestar contas, que pode ser representada pelos aspectos relacionados à obrigação de responder e informar (*answerability*), e a “obrigação” do agente fiscalizador de fazer cumprir a lei e aplicar sanções (*enforcement*). (DUARTE; FERREIRA J.; FERREIRA, 2021, P. 123-124).

O termo *accountability* pode, então, ser verificado sob dois planos, na visão de O’Donnell, qual seja, a dimensão horizontal, que envolve o controle da sociedade sobre seus governantes, através do voto direto e livre e a dimensão vertical, que se baseia na relação entre os poderes, que se fiscalizam, avaliam e punem, em conformidade com a Teoria de *Check and Balances* (Pesos e contrapesos) desenvolvida por Montesquieu. Sob a visão de Schedler, *accountability* também contém duas dimensões básicas, a de *answerability* (responsividade dos agentes

públicos frente as suas decisões) e a de *enforcement*, que relaciona a obrigação de prestar contas. A partir dessas análises, ele demonstra que a *accountability* tem que ser analisada por dois ângulos distintos, quais sejam, a obrigação do agente público de agir e prestar contas (*answerability*) e do agente fiscalizador de fazer cumprir as leis e aplicar as sanções a quem tenha falhado (*enforcement*).

Já Costa, Kinzler et al, em seu artigo “Accountability na gestão pública: uma construção teórica a partir de meta-síntese” (2022) “o fenômeno accountability tem sido estudado a partir de diferentes lentes teóricas, dentre as quais a Teoria da Agência (agente-principal), Teoria Institucional (isomorfismo), Teoria Neoinstitucional, Teoria da Legitimidade, Teoria da Divulgação, Teoria da Regulação (captura e interesse público) e Teoria dos Stakeholders (partes interessadas).” Após apresentação de cada uma dessas lentes teóricas e realizada a meta-análise⁸, os autores chegaram à seguinte conclusão, transcrita abaixo *ipsis literis*:

A análise revela que o gestor público ao desempenhar seu papel sofre pressões de vários grupos de interesses (instituições internacionais, órgãos fiscalizadores, entidades não governamentais, dos usuários do serviço público, do funcionalismo público, dos partidos políticos, dos eleitores, da mídia, das organizações privadas, entre outras), a sociedade também sofre pressões (sociais, normativas, legais, éticas, políticas, entre outras). A partir das pressões advindas do ambiente surge a necessidade de implementar ações de *accountability*, como meio de estabelecer uma melhor relação entre a gestão pública e a sociedade, portanto as organizações públicas vêm desenvolvendo mecanismos como: Controle Externo, Controle Interno, Prestação de Contas, Divulgação, Transparência e Responsabilização). Essas ações, dentro da gestão pública, favorecem a criação de uma cultura organizacional baseada em comportamentos éticos, responsáveis que permitem combater a corrupção, o que contribui para legitimar a gestão pública diante da sociedade. Conclui-se que o termo *accountability* é possuidor de múltiplas dimensões e aplicabilidades, sendo identificados elementos dessa constituição advindos de conjunturas políticas, sociais e histórico-institucionais nos quais a *accountability* se desenvolve. (COSTA; KINZLER et al., 2022, p. 1)

Duarte, Ferreira Junior e Ferreira (2021, p.123 - 124) aprofundam na análise em relação à *accountability* e demonstram que, a partir da concepção de Schedler

⁸“O estudo tem como objetivo compreender a construção teórica que cerca a *accountability* em gestão pública, por meio de uma meta-síntese. Para esta finalidade, a partir de pesquisas de estudos de casos qualitativos, envolvendo a temática *accountability* na gestão pública, foi realizada uma meta-síntese de acordo com Hoon (2013). Foram analisados treze artigos identificados na base de dados Scopus, sendo sete selecionados para compor esta meta-síntese.” Costa, Kinzler et al, em seu artigo “Accountability na gestão pública: uma construção teórica a partir de meta-síntese” (2022)

(1999), Rocha (2011) concluiu que, o processo de *accountability* horizontal se divide em duas dimensões distintas: a formal (modo como o processo é conduzido, ou seja, se são atendidos os aspectos formais e legais obrigatórios) e a substantiva (que diz respeito à verificação de como e de que forma o agente público realiza e presta contas de suas atividades).

Em que pese a *accountability* não ser objeto desta dissertação em si, é necessária sua compreensão, uma vez que está em consonância com os Princípios Fundamentais da CF/88, especialmente quanto à transparência, controle, prestação de contas e responsabilização do gestor/agente envolvido no gasto do dinheiro público, fechando todo o processo de aperfeiçoamento para a melhoria da administração pública.

2.2 Constituição Federal de 1988 (CF/88) – Princípios e Definições necessárias em relação à LRF

A CF/88 estabelece, em seu título I, as normas sobre os Princípios Fundamentais que devem ser cumpridos por todos os cidadãos brasileiros. Inicia indicando a forma de governo República e a forma de estado Federativa, ou seja, estabelece a República Federativa do Brasil, composta pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, além de recepcionar e estabelecer o Estado Democrático de Direito (CF/88, Art. 1º), que significa que o Estado deve obedecer às imposições legais, elaboradas de maneira democrática.

Além dos fundamentos trazidos, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, específica também, em seu parágrafo único, os fundamentos da soberania popular, pois, segundo a CF/88, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A CF/88 determina e adota a teoria da tripartição dos poderes, independentes e harmônicos entre si e, no art.2º, e também estabelece, como Princípios Fundamentais, em seu Art. 3º os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem

preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além destes princípios fundamentais, a CF/88 apresenta outros dispositivos em seu corpo legal, alguns dos quais essenciais à Administração Pública e ao Direito Financeiro, relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e responsabilização de gestores e agentes públicos de um modo geral.

2.2.1 Princípios Fundamentais da Administração Pública (LIMPE)

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns Princípios aos quais a Administração Pública (tanto direta quanto indireta) é obrigada a se submeter. Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e eficiência são estabelecidos no art. 37, caput, da CF/88, e são conhecidos como Princípios Constitucionais da Administração Pública. Não são os únicos, mas são os principais que regem a Administração Pública Brasileira. São eles:

- a) Legalidade: O princípio da legalidade estabelece que todo agente público e ou órgão público só pode fazer o que estiver disposto na lei, o que ela permitir. Diferente do direito privado, para o particular, onde a pessoa pode fazer tudo o que não estiver tipificado em lei, ou seja, o que não for proibido, as famosas “brechas da lei”.
- b) Impessoalidade: as soluções administrativas devem buscar atender a todos, de maneira igual, ou seja, de forma equitativa. A administração pública, nem seus agentes, podem buscar soluções específicas, particulares e ou casuísticas ou atender as pessoas de forma desigual.
- c) Moralidade administrativa: as decisões administrativas não podem simplesmente atender somente às leis, elas têm que ser éticas. Ou seja, tem que ser legais e morais.
- d) Publicidade: Este princípio prevê que os atos da administração pública (e seus agentes) tem que ser acessíveis a todos. A regra é pelo ato público transparente. O sigilo tem que ser tratado como exceção.

e) Eficiência: Quer dizer que a administração pública tem que buscar resultado. A política pública tem que funcionar. Ela não pode ser simplesmente burocrática e não ter resultado por meros obstáculos procedimentais. (AGU Explica - Princípios da Administração Pública (LIMPE) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k8GtNyO-ZAY>) O princípio da eficiência foi acrescentado expressamente aos Princípios da Administração Pública através da Emenda Constitucional nº. 19/98, de 4 de junho de 1998, mas antes disso, a doutrina já apontava para a existência de tal princípio, se se levasse em consideração o disposto no art. 74, II, da CF/88:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

Segundo Ely Lopes de Meireles (2002), o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros:

É o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (...) a eficiência funcional é pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos, e aperfeiçoa-se o pessoal através de seleção e treinamento. Assim a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualificativo do serviço para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica. (MEIRELLES, 2002, p. 69).

Sendo assim, o agente público se sujeita à responsabilidade civil, penal e administrativa decorrente do exercício do cargo, emprego ou função. Ou seja, é exigido do agente público o cumprimento de toda legislação, de maneira ética e

moral, observado a impessoalidade, a busca pela eficiência e promover a publicidade e transparência de todos os atos praticados. Caso o agente público pratique algum ato ilícito, pode responder tanto no âmbito civil, como no penal e no administrativo, inclusive pessoalmente.

Weder de Oliveira (2015) define, com clareza, a diferença entre eficiência, eficácia e efetividade:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade. (OLIVEIRA, 2015, p. 915).

Além dos Princípios da Administração Pública, a CF/88 dispõe sobre diversas obrigações aos entes governamentais, que corroboram com a aplicação da LRF, seja por estabelecer critérios e normas de obrigações financeiras, crimes de responsabilidade, improbidade administrativa, competência dos controles internos e externos, obrigações de transparência, prestação de conta, dentre outros.

2.2.2 Controles (Interno, Externo e Social)

O tema “Controle” por si só é bastante extenso, e poderia ser tema único de uma dissertação de mestrado. Para fins didáticos, será apresentado superficialmente já que, além de ser uma norma constitucional, é um instrumento de avaliação das políticas públicas e do acompanhamento do orçamento público. O controle pode ser apresentado sob diferentes aspectos:

- a Quanto ao órgão que o exerce, pode ser dividido em administrativo, legislativo ou judicial;
- b Quanto ao momento em que se efetua o controle: pode ser prévio ou preventivo, concomitante ou posterior;

- c Quanto ao conteúdo do ato controlado: legalidade (exercido por todos os poderes) ou de mérito, pela própria administração.

Pretende-se utilizar nesta dissertação o que a Constituição Federal de 1988 define como os três tipos de controle na Administração Pública do Brasil: o interno, que é exercido pelo sistema de controle de cada Poder, o externo, que é exercido pelo respectivo poder legislativo e auxiliado pelos Tribunais de Contas (CF/88 arts. 31, 70, 71, 74 e 75 P.U); e o social.

Os dois primeiros são previstos e qualificados na Lei nº 4.320/64: como tipos de controle da execução orçamentária: o interno (Capítulo II - Do Controle Interno - Arts. 75 a 80) e o externo (Capítulo III - Do Controle Externo - Arts. 81 e 82).

Posteriormente, ambos foram inseridos na Constituição de 1988, um pouco mais ampliados, conforme estabelecido pelo caput do art. 70.

Justen Filho (*apud* FARACO; NIWA; VICENTIM, 2016 p. 212) define o controle interno como:

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo medidas necessárias a tanto.

Já o controle Externo é assim definido pelos mesmos autores:

O controle externo é um dever-poder previsto na Constituição Federal, e instituído por lei quanto às competências específicas de determinados poderes e órgãos, que tem como objetivos a identificação e prevenção de defeitos, bem como o aperfeiçoamento da atividade administrativa, realizando as devidas medidas necessárias.

Ademais, o controle externo é subdividido em três categorias, compreendendo: o controle parlamentar direto; o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria); e o controle jurisdicional. (MELLO, 2009 *apud* FARACO; NIWA; VICENTIN, 2016 p.217).

Quanto ao controle social, pode-se dizer que é aquele exercido pelo cidadão, também estabelecido na Constituição, seja pelo próprio direito ao voto na escolha dos seus governantes, seja através da participação popular em conselhos, audiências públicas ou na construção do próprio orçamento público, garantindo assim o direito e as condições de participação dos cidadãos nas políticas públicas. Está previsto no P.U do Art. 1º da CF/88.

Ainda em relação ao controle social, este está relacionado diretamente com o conceito de transparência, Faraco, Niwa e Vicentin (2016, p. 221) afirmam que

“sem a transparência, as entidades e seus atos e fatos administrativos não podem ser avaliados e fiscalizados”.

Assim, depreende-se desta afirmação que, além dos dispositivos referentes à transparência na CF/88, Art.5º e seus incisos (XIV - garantia ao acesso à informação, XXXIII - recebimento de informações de órgãos públicos, exceto os em sigilo), Art. 216, §2º (responsabilidade da Administração Pública na gestão de documentos governamentais) - a Lei de Acesso à informação - Lei nº 12.527/2011, é também um importante instrumento de acesso às informações de maneira clara e compreensível para o cidadão comum.

Com a intenção de consolidar os tipos de controle previstos na CF/88, apresenta-se abaixo a figura 3, elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU):

Figura 3 – Tipos de Controles previstos na CF/88



Fonte: Controladoria Geral da União. Fonte: BRASIL - CGU - Slide 4. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/16972572/> Acesso em: 11 mai. 2022

Para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, a autora manterá o entendimento da CGU e da CF/88 quanto aos controles aplicáveis à Administração Pública, ou seja, Controle Externo, Interno e Social.

Em relação aos municípios, importante destacar que, conforme dispões o Art. 31 da CF/88, “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Os parágrafos deste artigo determinam ainda que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (§ 1º); que “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal” (§ 2º); e finalmente que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (§ 3º). (BRASIL, 1988).

A importância deste destaque é relevante, uma vez que, para análise das contas dos gestores municipais, cabe ao Poder Legislativo a função fiscalizadora ao Poder Executivo, mediante controle externo.

Quanto ao Tribunal de Contas, cabe a ele ser o órgão auxiliar da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, como também apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, analisá-las e emitir parecer prévio quanto à aprovação ou não das mesmas. Após, o relatório prévio é encaminhado para a respectiva Câmara Municipal (ou Assembleia Legislativa, em caso de Estado) para que os vereadores (ou deputados) as julguem. Após, as contas podem ser julgadas de acordo com o que for definido e em caso de rejeição, sanções podem ser aplicadas a estes gestores que tenham descumprido qualquer dos itens obrigatórios da LRF.

2.2.3 Disposições relacionadas à LRF

Diversos artigos da CF/88 prevêem situações de responsabilização dos gestores públicos. Em especial, o Art. 29 e o Art. 29 A, delimitam os valores a serem gastos com subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, dos vereadores e mesmo os gastos com pessoal. Define também como crime de responsabilidade do prefeito (Art.29-A, § 2º) o gasto além do permitido nos mesmos artigos e no atraso de tais valores, assim como do Presidente da Câmara Municipal,

caso cometa o mesmo ilícito (Art.29-A, § 3º). Os limites autorizados são discriminados nos artigos em comento.

A CF/88 traz uma Seção sobre a FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, qual seja a SEÇÃO IX, que vai do Art. 70 ao Art.75. Não por acaso, inicia esta seção o assunto quanto à responsabilização pelo ressarcimento do dano, (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República), especificando que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constituem dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los. *In verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ou seja, significa dizer que aquele gestor ou ordenador de despesa que for omissos no dever de prestar contas ou tiver suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, poderá ser responsabilizado pessoalmente pelos valores repassados e mesmo ser obrigado a devolvê-lo com juros e possível aplicação de multas.

Já o Art. 74. determina que todos os três (3) poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) manterão, “de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos entes federativos (o previsto na CF é o orçamento da UNIÃO, entretanto, as mesmas funções podem ser transferidas para todos os entes federativos, uma vez que todos têm a obrigação de cumprir com o orçamento apresentado), além de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (BRASIL, 1988).

Esta seção ainda estabelece que todos que tiverem conhecimento de irregularidades com o dinheiro público (pessoas físicas, jurídicas, sindicatos)

poderão denunciar ao Tribunal de Contas, sendo que, se for pessoa responsável pelo controle interno e não o fizer, poderá ser responsabilizado solidariamente. (ART. 74, § 1º)

O capítulo II da CF/88 dispõe sobre as Finanças Públicas do Art. 163 ao 169, perpassando pelas Normas Gerais (seção I) e pelo Orçamento, (seção II). Neste capítulo, está prevista constitucionalmente a necessidade do Poder Executivo de apresentar as leis referentes ao planejamento orçamentário.

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil e é composto de três instrumentos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme dispõe o Art. 165 da CF/88, incisos I,II e III.

2.2.3.1 Plano Plurianual (PPA) ou Plano Plurianual Governamental (PPA ou PPAG)

É o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo dos Governos federal, estadual e municipal, cujo qual deve definir as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada.

É estabelecido por lei, tem vigência de quatro anos: se inicia no segundo ano de mandato do gestor (presidente, governador ou prefeito) e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. Competência privativa do Executivo, que deve encaminhar o projeto de lei ao Legislativo, a fim de que seja aprovado. Pode receber emendas populares e pela casa legislativa equivalente ao Poder Executivo (Congresso Nacional, Assembleias e Câmaras Municipais). Em outras palavras, o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo do governo, cujo qual define as estratégias, diretrizes e metas da administração para um período de quatro anos. Ele norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e todos devem estar em consonância um com o outro.

O plano plurianual não está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) devido a um veto do Presidente da República, por entender que da maneira como ela foi inserida no art. 3º da LRF, contrariava o interesse público, uma vez que

o prazo para confecção do referido dispositivo era por demais curto, o que poderia prejudicar o correto planejamento. Além de não terem levado em consideração as diferenças de cada ente da Federação, tais como as complexidades, peculiaridades e necessidades de cada um, especialmente dos pequenos municípios (BRASIL, 2000). Por esses motivos apresentados, tal artigo foi vetado e o PPAG não faz parte das obrigatoriedades da LRF. Contudo, continuou como obrigação constitucional.

2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o próprio nome já a caracteriza, é a lei que estabelece as diretrizes específicas para a aplicação dos recursos públicos a cada ano e orienta a elaboração do orçamento. Tem que estar em conformidade com o PPAG específico para o ano em curso, uma vez que esta Lei tem caráter anual.

Pode-se considerar que a LDO estabelece as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte e as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Executivo. A LDO deve estabelecer quais os critérios necessários para destinação dos recursos no orçamento anual, tentando assim garantir a realização das metas e objetivos previstos no PPA, ou seja, a LDO tem a função de ajustar as ações de governo (já apresentadas e previstas no PPA), aos valores previstos no caixa do governo (tesouro) dentro da possibilidade de recurso existente com os programas prioritários, ou seja, que serão executados no orçamento anual (LOA).

2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A lei orçamentária anual tem a função de estimar as receitas e fixar as despesas para um determinado exercício financeiro (que no Brasil compreende o ano fiscal com início em 01 de janeiro e término em 31 de dezembro do mesmo ano). Ela deve conter a estimativa de receitas e a previsão de despesas anuais do governo para o ano seguinte à sua edição. Elaborada de acordo com a LDO e o PPAG, essa lei expressa a política econômico-financeira e o programa de trabalho

governamental, conforme estabelecido no § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

Art.165, § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Azevedo (2022, p. 9) explica em seu e-book “O que gostaria que as pessoas soubessem sobre responsabilidade fiscal” que: “A LOA é uma lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na qual são previstas as receitas e fixadas as despesas para o ano. Atente-se aos verbos: **receitas são previstas e despesas são fixadas.**” (grifos nossos). Isto quer dizer que as receitas têm uma previsão (arrecadação, repasse, transferências entre entes, dentre outros) e que as despesas sim, são fixadas, ou seja, tem que estar expressas na LOA para que possam ser efetivadas.

Weder de Oliveira (2015) ensina em seu “CURSO DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DIREITO, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS”, que o tipo de orçamento previsto na CF/88 segue ao Princípio de vinculação do Orçamento anual a um planejamento plurianual, como segue:

O modelo constitucional orçamentário brasileiro tem por princípio estruturante a vinculação do orçamento anual a um planejamento plurianual. Esse princípio dogmático está implícito em dispositivos da Constituição:

Art. 166, §3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

E, expressamente, no caput do art. 5º da LRF: “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”. Sob a ótica estrita do processo decisório de alocação de recursos, o modelo é composto pelo plano plurianual, pelas diretrizes

orçamentárias anuais e pelo orçamento anual, que abrange o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. (OLIVEIRA, W., 2015, p. 72)

Outro item importante previsto na CF/88, no art. 167, inciso III, é a Regra de Ouro das Finanças Públicas. Esta regra visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes. Esta regra estabelece que o governo só pode emitir dívida pública para rolar (renovar) a própria dívida ou para cobrir despesas de capital, como investimentos em obras públicas e amortizações. As despesas de capital, conforme definição do Congresso Nacional, são aqueles gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Esta regra impede que os governos se endividem com o objetivo de pagar despesas como despesas com pessoal, custeio da máquina pública, juros de dívidas existentes e benefícios sociais, ou seja, despesas correntes.

Além da previsão da Regra de Ouro na Constituição Federal, ela também vem como norma na LC 101/2000 e está prevista no artigo 2, § 3º e 12, §2º. Para facilitar o entendimento, a regra de ouro diz que o governo, de qualquer dos níveis, quais sejam Federal, Estadual ou municipal - não pode se endividar para custear despesas correntes. Caso a regra de Ouro seja descumprida por qualquer dos entes federativos, o gestor responde por crime de responsabilidade⁹.

Por fim, mas não menos importante, é essencial definir o Princípio de Prestação de Contas explicitado na CF/88, uma vez que, toda e qualquer pessoa que venha a receber, utilizar, planejar ou executar qualquer ação com o dinheiro público, é obrigado a prestar contas deste recurso. O disposto no parágrafo único do Art. 70 diz que:

⁹Crime de responsabilidade - A rigor, não é crime, mas conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sem que tenha essa natureza. Nem lhe corresponde, exatamente, penas (de natureza criminal), ou sanções, do tipo das que caracterizam as infrações criminais propriamente ditas, em geral restritivas da liberdade (reclusão ou detenção). A sanção aqui é substancialmente política: a perda do cargo pelo infringente (eventualmente, a inabilitação para exercício de cargo público, a inexigibilidade para cargo político, efeitos não-penais, igualmente, dessas infrações). A Lei nº 1.079/50 regula o crime de responsabilidade cometido por presidente da República, ministros de Estado e do STF, governadores e secretários de Estado. O crime de responsabilidade dos prefeitos e vereadores tem sua base legal no Decreto-Lei nº 201/67. Segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 85, são crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição e especialmente contra: a existência da União; o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento da lei e das decisões judiciais. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8187-crime-de-responsabilidade>).

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

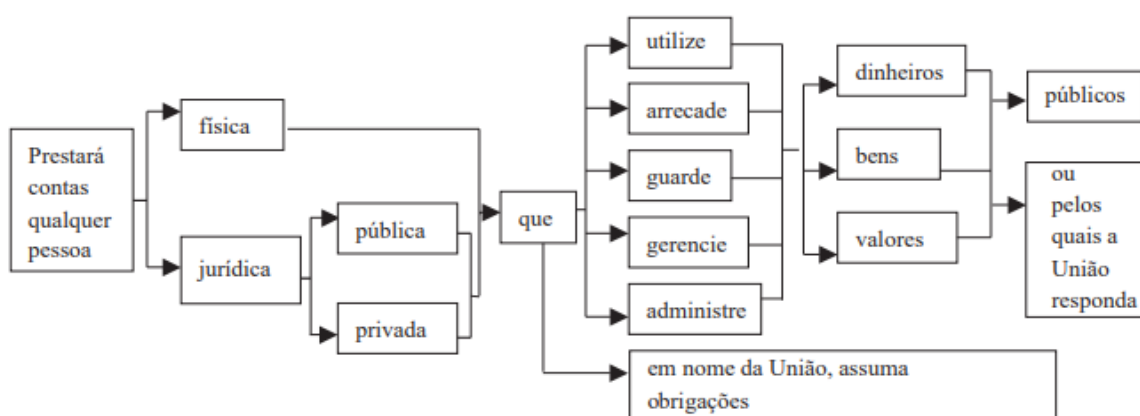
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

De acordo com Furtado (2007): (Revista do TCU maio/agosto 2007 [61 Doutrina 1. A Teoria da obrigação de prestar contas):

O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração. (FURTADO, 2007, p. 61).

Furtado (2007) apresenta em seu artigo, de forma bastante didática, a figura da prestação de contas prevista no Art. 70, P.U. de uma maneira esquematizada, lembrando ainda que, em que pese a figura em questão apresentar “à administração dos recursos da União”, o mesmo se aplica aos Estados, Municípios, DF e demais entes da Federação (BRASIL, 1988).

Figura 4 - Prestação de Contas - Art. 70, PU da CF/88 Esquematizado



Fonte: FURTADO, 2007, p. 61-89. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438/488> Acesso em: 10 jun. 2022

A obrigação de prestar contas é dever e direito de todos aqueles que administram recursos alheios, seja no âmbito privado, particular, público e/ou coletivo. No caso do dinheiro público, existem duas (2) contas que devem ser examinadas: as contas de gestão e as contas de governo, sendo que ambas podem ser conceituadas a partir do instituído pelo Art. 71 da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Ainda conforme Furtado (2007), o conceito de contas de governo é decorrente do Art. 71, I, da CF/88, que especifica que as contas devem ser prestadas pelo “Presidente da República” e, analogicamente, pelos Governadores e Prefeitos, ou seja, a responsabilidade é pessoal e não do ente federativo. Já o conceito de contas de gestão, provém do comando do artigo 71, II, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração.

O programa “TCE/PI Explica” faz uma explicação bem didática quanto à diferença entre Contas de Governo e Contas de Gestão, demonstrando que “tratam-se de duas atribuições distintas do Tribunal”:

O objetivo das Contas de Governo é avaliar, anualmente, se o chefe do Poder Executivo (Governador do Estado ou Prefeito Municipal) está exercendo adequadamente suas funções de governança para o atingimento dos macro objetivos do governo, ou seja, se cumpriu adequadamente o orçamento, os planos de governo, os programas governamentais, demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal.

O TCE emite Parecer Prévio, em que recomenda a aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas do governador/prefeito, e o

Parecer será encaminhado para subsidiar o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

As Contas de Gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, impõem o julgamento definitivo pela Corte de Contas. Referem-se aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos

chefes, e demais responsáveis, de órgãos e entidades públicas, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (BRASIL, TCE/PI, 2021).

Continuando sua explanação, Furtado (2010, p. 6) defende que as contas de governo e de gestão não se confundem, uma vez que “concepção constitucional dos regimes de contas públicas” as separam, sendo que as contas de governo, ou seja, do chefe do executivo, sofrem um julgamento político, ainda que com o apoio dos Tribunais de Contas, enquanto que as contas de gestão dos ordenadores de despesas passam por um julgamento técnico. A função de fiscalização do orçamento público é atribuída ao Poder Legislativo mediante controle externo, auxiliado pelo TCE/MG. Conforme disposto no Art. 3º, II da Lei Orgânica do TCE/MG (Lei Complementar nº 102 de 17/01/08 (Publicada no MINAS GERAIS de 18/01/08), o Tribunal de Contas é obrigado a expedir os pareceres prévios após apreciação das contas prestadas anualmente pelos prefeitos, no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento, (Art. 42 da mesma lei). Posteriormente, deve ser encaminhado para as respectivas Câmaras Legislativas, para apreciação e julgamento do parecer.

Depois de concluído o julgamento das contas do Prefeito, o Presidente da Câmara deverá devolver ao tribunal o respectivo julgamento, acompanhado de toda documentação exigida no art. 44 da LC 102/2008, com o pronunciamento oficial quanto a aprovação ou não das contas, inclusive com a relação nominal dos vereadores e o resultado numérico de votos.

Art. 44. Concluído o julgamento das contas do exercício, o Presidente da Câmara Municipal enviará ao Tribunal, no prazo de trinta dias, cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação. Parágrafo único. Não havendo manifestação da Câmara Municipal no prazo de cento e vinte dias contado do recebimento do parecer prévio, o processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal, para as medidas legais cabíveis (MINAS GERAIS, 2008).

Há que se esclarecer que o objetivo inicial do projeto de pesquisa referente a esta dissertação visava avaliar os principais ilícitos cometidos pelos autores, em relação à LRF. Entretanto, conforme os estudos foram evoluindo, verificou-se que, para fins de julgamento das contas em si e possível aplicação das penas, a Lei Orgânica do TCE/MG apresenta somente três (03) classificações quanto a estas contas, que são dispostas no artigo abaixo, *ipsis literis*:

Da deliberação em parecer prévio

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - Pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - Pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais (MINAS GERAIS, 2008).

Quando da análise dos relatórios disponibilizados pelo TCE/MG, foi verificado que os técnicos recomendam a aprovação ou não das contas, tendo por base três opções: pela aprovação total das contas, pela aprovação com ressalvas e/ou pela rejeição, integralmente. Interessante verificar que o relatório emitido pelo Tribunal vem com respectivas opiniões da Unidade Técnica, do Relator e da Câmara Municipal e que estas opiniões podem ser divergentes umas das outras, como será apresentado posteriormente, na seção dos resultados.

2.3 Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

A necessidade de ajustes nas contas públicas brasileiras, a fim de reduzir a falta de equilíbrio fiscal, o excesso de intervenção estatal e melhorar o controle da transparência e dos gastos públicos no Brasil, bem como melhorar a situação econômica para os estados e municípios facilitou a aprovação da LRF no Brasil.

Em entrevista concedida por José Afonso Barroso (2020), publicada no “Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas - 1 Sem. 2020 - TCE-SP), ele informa que a criação da LRF nasceu de um “processo democrático e republicano

inédito e ímpar”. Explica que “a lei nasceu do Congresso, que, ainda na emenda constitucional da reforma administrativa, exigiu que o Presidente enviasse um projeto de lei para regulamentar o art. 163 da Constituição (e muitos falaram de FMI à época).” Afirma ainda que o Poder Executivo submeteu tal anteprojeto de lei para que a consulta pública fosse efetuada, todos os dispositivos constantes na lei foram debatidos com os governos estaduais e municipais e que, por fim, o Congresso, além de modificar e melhorar as disposições apresentadas pelo poder executivo, aprovou o projeto em apenas nove meses, com quórum de emenda constitucional. (BARROSO, 2020). Pode-se dizer que o Brasil seguiu o caminho das principais legislações adotadas no mundo, em relação às normas que visavam restabelecer o equilíbrio fiscal nos países mais desenvolvidos. Os principais documentos e legislações que foram utilizadas como base e serviram de modelo para a lei brasileira foram o Manual de Boas Práticas Orçamentárias do Fundo Monetário Internacional (FMI), as legislações da União Europeia, através do Tratado de *Maastricht*, de 1992 e a da Nova Zelândia, que editou a Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, em 1994, bem como o *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos, em 1994. (ENAP, 2020). Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF) - Contexto e Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nascimento e Debus (2002) corroboram, ao dizerem que:

Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal são: o Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; a Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; a Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e, os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de “accountability” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.6)

Bresser Pereira (1995) resume os acontecimentos mundiais de forma sintética, como podemos verificar abaixo:

Na visão neoliberal dominante nos países centrais, as causas da crise seriam duas: populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado. Os remédios: disciplina fiscal e monetária, liberalização, privatização, desregulamentação”. Segundo o autor, a “abordagem de Washington” para a crise da América Latina definiu-se e solidificou-se durante os anos 1980. “O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do

desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, são partilhadas pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. Estas abordagens dominantes em Washington exercem poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5).

Conforme explica José Nilo de Castro (CASTRO, 2001, p. 31), “[...] a finalidade da LRF é o equilíbrio das contas públicas, compreendendo, primordialmente, um código de conduta pública, no melhorar a administração, com responsabilidade, das contas públicas. “ Conclui, ao final, que com todos os compromissos assumidos e o controle existente na LRF, todos ancorados na CF/88, a referida norma garante a responsabilização institucional da entidade pública e pessoal dos governantes.

O parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição remete à lei complementar a matéria relacionada nos incisos I e II: “Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” e “Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. ” Esta é a base para que a Lei Complementar nº 101 fosse instituída.

A LRF é apontada como uma ferramenta de gestão, que veio para melhorar as finanças públicas, o orçamento e a *accountability*¹⁰ na administração pública. Ela é uma lei de caráter disciplinar, que dita as normas e diretrizes orçamentárias, estabelecendo limites de gastos inferiores aos valores de arrecadação, a fim de equilibrar as finanças públicas. Ela visa estabelecer os gastos com pessoal e os limites de endividamento, além de prever punições aos gestores quando estes não seguem os limites estabelecidos.

¹⁰Usaremos a justificativa e a tradução livre usada por Secchi de que “*Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

Tendo por base a lei em si (LC 101/2000), necessário apresentar *ipsis litteris*, suas disposições preliminares (Capítulo I), a fim de demonstrar que todos os Poderes e entes federados estão condicionados ao rigor da legislação supracitada:

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1ª Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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 à 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.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) **o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;**

b) **as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;**

II - A Estados entende-se considerado **o Distrito Federal;**

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: **Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado** e, quando houver, **Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.**¹¹

Assim sendo, compreende-se que todos os poderes e entes federativos, tanto da administração direta quanto indireta, devem se orientar pelas normas ali expostas, especialmente quanto aos quatro pilares fundamentais da LRF: Planejamento, Controle, Responsabilidade e Transparência.

¹¹ No Brasil existem o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Já Tribunais de Contas dos Municípios, são três: da Bahia, de Goiás e do Pará, conforme explicitado no Artigo “Uma análise pormenorizada dos Tribunais de Contas do Município e dos Municípios”, de Héliã Karoline Bastos Ferreira. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/94336/uma-analise-pormenorizada-dos-tribunais-de-contas-do-municipio-e-dos-municipios>.

A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal está prevista no capítulo IX “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, tem toda uma seção (Seção I) a tratar sobre a mesma, que é determinada pelo Art. 48 da LRF e seus incisos:

Art. 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

A fim de garantir a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos, conforme estabelece o art. 48, § 1º, incisos II (prevê a liberação das informações da execução orçamentária e financeira para a sociedade civil, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público) e III (adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A) , e §6º da LC Nº 101/2000, foi expedido o Decreto Nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Tal decreto regulamenta a observância do padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic.

2.3.1 Princípios Fundamentais e objetivo da LRF

A LRF estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cuja qual pressupõe ações planejadas e transparentes, a fim de manter o equilíbrio das contas públicas, prevenindo riscos e corrigindo possíveis desvios que possam afetar tal equilíbrio.

Visa, para tal, estabelecer a obrigatoriedade do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, além de obediência a limites e condições referentes à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras. Suas principais determinações são a necessidade de planejamento, de controle, de transparência e a responsabilização para todos os órgãos da administração pública brasileira.

Ela dita os parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Estão incluídos todos os Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário, os Tribunais de Contas (da União, Estados, dos Municípios e onde houver, do

Município). Especifica ainda que as respectivas administrações diretas e indiretas (fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes) devem cumprir o disposto na LC Nº 101/2000.

Determina a exigência de elaborar e publicar, como parte integrante da LDO, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Prevê, também, a apresentação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, com a observância das normas fixadas pela lei. Ao final, determina, além das informações necessárias acerca das prestações de contas e para a fiscalização da Gestão Fiscal, as normas a respeito das restrições orçamentárias, que tem a finalidade de preservar a situação fiscal dos entes federativos.

Mister esclarecer a diferença entre a legislação pertinente sobre as regras de finanças públicas no Brasil, pela Lei nº 4.320/64 e a LRF. A Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para preparação, execução, contabilização e apresentação orçamentária, enquanto que a LRF (LC Nº 101/2000) estabelece a gestão fiscal, ou seja, as normas das finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF é uma legislação bastante extensa e complexa. De acordo com o Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior (2001), “[...]são 444 (quatrocentas e quarenta e quatro) normas. Somando os artigos, os seus parágrafos, os seus incisos e as suas alíneas e itens. É um conjunto complexo e desafiante.” Ele efetuou esta afirmação quando da palestra proferida no Seminário “Aspectos Multidisciplinares da Lei de Responsabilidade Fiscal” realizado na EMERJ em 25/05/2001 e publicado na Revista da EMERJ, v. 4, nº.15, 2001, ou seja, ainda no início da vigência da LC 101/00.

De acordo com Sacramento (2005) em seu artigo “Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil”, a promulgação da LRF “constitui-se num avanço concreto e atual” das limitações encontradas pelos estudiosos sobre a *accountability* no Brasil, e que, ao final, parece estar se fortalecendo no país.

2.3.2 Conceitos gerais da LRF

O art. 2º da LRF define algumas expressões iniciais e necessárias para utilização na LC 101/2000, e que devem ser conhecidos pelos agentes públicos que lidam com as finanças públicas:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - Ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - Empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária; (Regulamento)

IV - Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

Estes são alguns dos conceitos básicos apresentados logo no início da lei em análise. Entretanto, como o interesse da pesquisa em pauta é sobre o gestor público e a LRF, os desafios e limitações em sua atuação, para fins do estudo, a dissertação foi direcionada para os assuntos mais fiscalizados pelo TCE/MG, especialmente em relação ao cobrado dos gestores municipais, ou seja, dos prefeitos e seus assessores diretos. As pautas da LRF que mais são analisadas são:

- a) os gastos com pessoal;
- b) o repasse ao legislativo;
- c) os créditos adicionais e;
- d) os gastos com educação e saúde.

De acordo com o artigo técnico apresentado pelo assessor do departamento Jurídico da AMM Thiago Ferreira (2021), na Revista “Notícias das Gerais” (p. 38): “no exercício do Poder, todo Gestor tem obrigações a cumprir. No município, destaca-se o investimento em saúde e educação, os limites de repasse à Casa de Leis e da Despesa Total com Pessoal”. Desta feita, tais conceitos e entendimentos devem ser demonstrados, ainda que superficialmente, a fim de facilitar o entendimento do leitor.

2.3.2.1 Gastos com pessoal

Os gastos com pessoal estão previstos no Capítulo IV referente às Despesas Públicas e com uma seção específica (Secção II) às despesas com pessoal. Os Arts. 18 ao 24 apresentam as definições e os limites de gasto estipulados:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: 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).

Os limites estabelecidos pelo art. 19 são estipulados em porcentagens máximas sobre a receita corrente líquida, sendo limitados a 50% (cinquenta por cento) para a União (inciso I) e em 60% (sessenta por cento) para os Estados (inciso II) e Municípios (inciso III).

Os parágrafos e incisos subsequentes no art. em consenso, definem as situações de inclusão ou exclusão da despesa como gastos de pessoal, deixando assim os motivos para posterior responsabilização ou não do gestor, em caso de descumprimento.

Abaixo, figura apresentando os limites estipulados para a União, os estados e municípios e seus respectivos limites prudenciais e de alerta:

Figura 5 - Limites estipulados por Esfera de Governo, Poder e Órgão.

ESFERA DE GOVERNO	PODER / ÓRGÃO	LIMITE		
		Máximo	Prudencial	Alerta
FEDERAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União	2,50%	2,38%	2,25%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
	Ministério Público da União	0,60%	0,57%	0,54%
ESTADUAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado	3,00%	2,85%	2,71%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,42%
	Poder Executivo	49,00%	46,55%	44,22%
	Ministério Público dos Estados	2,00%	1,90%	1,81%
MUNICIPAL	Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver	6,00%	5,70%	5,42%
	Poder Executivo	54,00%	51,30%	48,74%

Fonte: Contabilidade Pública adaptado pela autora. Disponível em: <https://contabilidadepublica.com/despesa-com-pessoal/> adaptado pela autora.

Conforme nos ensina Azevedo (2022, p. 35):

Esses percentuais são calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), que, segundo a LRF, corresponde ao somatório das receitas tributárias (impostos, taxas), de contribuições, patrimoniais (aluguel), industriais, agropecuárias, de serviços (juros de empréstimos), transferências correntes (convênios) e outras receitas também correntes (multas de trânsito), deduzidas a repartição constitucional de receitas, bem como as contribuições dos servidores para o regime de previdência.

O limite estabelecido pela LRF para as despesas com pessoal é apurado quadrimestralmente e os respectivos valores e percentuais são divulgados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF (AZEVEDO, 2022, p.36) e tem duas (2) denominações e sanções diferenciadas:

- a) O limite de alerta, que corresponde a 90% do teto permitido (art.59, §2º) e

b) O limite prudencial que ocorre quando se atinge 95% do teto.

Se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, as vedações do parágrafo único devem ser aplicadas (art.22). Caso esta despesa ultrapasse o limite máximo estipulado pela LRF, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo que um terço da porcentagem excedente deve ser eliminada no quadrimestre subsequente ao da apuração. Dentre as atitudes a serem tomadas, seria possível, de acordo com a LRF, artigo 23, §§ 10 e 20, a redução de valores de cargos e funções, bem como redução temporária de jornada de trabalho e a consequente redução dos vencimentos.

Ainda, caso esta despesa ultrapasse os limites estabelecidos pela LRF, a CF/88, em seu art.169, estabelece algumas consequências ao ente que deu causa a esta situação, dentre elas, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; a exoneração dos servidores não estáveis e mesmo estáveis, desde que o ato normativo venha especificando a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. Neste caso, o servidor exonerado deverá ser indenizado (um salário por ano de serviço) e seu cargo será extinto, proibida a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

2.3.2.2 Repasse ao legislativo

Por se tratar de uma questão municipal, apresenta-se abaixo o estipulado para o repasse ao legislativo municipal, cujo qual é especificado no Art. 20. Os valores para a repartição dos limites globais do art. 19 não poderão exceder, no que tange aos municípios a 6% (seis por cento) para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver) e o restante dos 60% (sessenta por cento), ou seja, 54% (cinquenta e quatro por cento) do valor, deverá ser para o Executivo.

Importante frisar que este dispositivo não concorre com o previsto no Art. 29-A, §1º da CF/88, uma vez que este versa sobre a folha de pagamento do legislativo, estabelecido em 70% de sua receita, enquanto que a LRF limita o gasto da despesa total com pessoal vinculado à receita líquida corrente.

O duodécimo parlamentar é um repasse que o Poder Executivo tem que enviar ao poder legislativo até o dia 20 de cada mês e é calculado de acordo com a

previsão da receita de arrecadação líquida para determinado ano. O instituto está previsto na Constituição Federal (CF/88), em seu artigo 168, onde está estabelecido que os recursos proporcionais às dotações orçamentárias, devem ser entregues até o dia 20 de cada mês, divididos em duodécimos (1/12 avos do valor da receita prevista no orçamento).

Em apresentação no programa Roda de Conhecimento do dia 23 de agosto de 2018, a supervisora do Núcleo de Desenvolvimento Econômico da Confederação Nacional de Municípios (CNM), esclarece que:

O artigo constitucional acima traz duas importantes informações, alertou a supervisora, e completa que os gestores devem estar atentos a eles: até quando os Municípios podem transferir os recursos que são de competência da Câmara de Vereadores, até o dia 20 do mês; e a forma como a transferência mensal do duodécimo deve ser feita, de um poder para o outro, que é um doze a avos. Doze repasses por exercício, com base no que foi arrecadado no ano anterior.

O programa pode ser visto em sua integralidade no site do *youtube*, no seguinte endereço: https://www.youtube.com/watch?v=y_58qxBsDp0, no qual ela alerta para as principais dúvidas, a fim de esclarecer aos gestores, haja vista que, ao não repassar os duodécimos na época correta, o gestor pode responder por crime de responsabilidade fiscal.

2.3.2.3 Créditos adicionais

Os créditos adicionais são autorizações de despesas não fixadas na Lei de Orçamento ou que foram fixadas em valor insuficiente. Podem ser classificados como suplementares, especiais ou extraordinários.

Os créditos suplementares são destinados a aumentar uma verba já prevista no orçamento; os especiais são aqueles destinados para itens não previstos anteriormente (sem dotação orçamentária prevista anteriormente). Ambos são encaminhados pelo chefe do executivo à casa legislativa, por meio de Projeto de Lei, para aprovação.

Os créditos extraordinários são aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, tais como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Neste caso, são enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por meio de Medida Provisória.

No caso dos municípios, se o repasse ao legislativo não for efetuado de acordo com o disposto na LRF, o Tribunal de Contas pode emitir seu relatório prévio indicando pela irregularidade da prestação de contas anual, o que posteriormente pode ser confirmado pelo Poder Legislativo respectivo.

2.3.2.4 Gastos com educação e gastos com saúde

Diferentemente dos limites percentuais de despesa total com pessoal, estabelecidos de acordo com a receita corrente líquida para cada ente da federação e dispostos na LRF, para a educação e a saúde, é a CF/88 que exige a aplicação de um percentual mínimo para a educação (25%) e a saúde (15%), também de suas receitas correntes líquidas.

No caso do limite com **gastos de pessoal, são limitados ao máximo**, enquanto que para **educação e saúde, é obrigatório que se cumpra um mínimo** a ser gasto. O art. 198 da CF/88 dispõe que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada”, que “constituem um sistema único e organizado” e devem seguir as diretrizes estabelecidas no referido artigo. Dispõe, em seu § 3º, que Lei Complementar irá estabelecer os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais (BRASIL, 1988).

Assim, a Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012, veio para cumprir este papel e regulamentá-lo, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federados em ações e serviços públicos de saúde. Estabeleceu, ainda, os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; além de revogar dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm Acesso em: 11. jun. 2022)

No caso específico dos municípios (e Distrito Federal), o valor mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, foi estipulado em 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de

que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, conforme preceitua-se o Art. 7 da referida lei complementar.

O percentual de 15% para os municípios é calculado a partir da arrecadação dos seus impostos, bem como do Imposto de Renda Retido na Fonte, do IPVA, do ICMS, do ITR, do FPM e do IPI recebidos, nos termos do art. 7º, da LC nº. 141/12, conforme nos ensina Harrison Leite em seu Manual de Direito Financeiro. (LEITE, 2022, p. 342).

2.3.3 Relatórios e Anexos da LRF

A transparência da gestão fiscal é um dos requisitos da LRF, sendo obrigatório que a divulgação dos gastos (previstos e executados) seja ampla e de fácil acesso ao público. Para isto, ela prevê, além do PPA, da LDO e da LOA, que o gestor público apresente, com a LDO, dois anexos:

- a) Anexo de Metas Fiscais: demonstra como será a condução da política fiscal nos próximos exercícios e avalia o desempenho fiscal dos exercícios anteriores e é previsto no §1º do Art. 4º da LRF;
- b) Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. (ENAP, 2020, p. 11). É previsto no §3º do Art. 4º da LRF.

Já o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela CF/88, em seu artigo 165, §3º: "O Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)" (BRASIL, 1988). Tal relatório visa a entender a situação fiscal do município e apresenta, como o próprio nome sugere, os dados para execução orçamentária da receita e da despesa do município. Conforme consta no site Tesouro Transparente¹²:

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ajuda a compreender a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa. A publicação do RREO é exigência da Constituição Federal exige em seu artigo 165, §3, e as normas para sua

¹²

Disponível

em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>

elaboração e publicação foram estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ou seja, o RREO vem como uma exigência constitucional, enquanto que o RGF surge a partir da LRF. Abaixo, a estrutura exigida dos relatórios e os anexos necessários a eles:

Quadro 1 – Estrutura exigida dos relatórios RGF e RREO

Relatório de Gestão Fiscal - RGF - LRF	Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO - CF/88 (LRF - Art. 52 veio para regulamentá-lo).
O Relatório de Gestão Fiscal traz um conjunto de anexos com o comparativo dos respectivos limites, tendo por finalidade avaliar a gestão fiscal do titular do órgão. Art. 4º da LRF dispõe que, ao projeto da LDO, será apresentado o anexo de Metas fiscais §1º, enquanto que o Anexo de Riscos fiscais é previsto no §3º	O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO - é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cujo artigo 165, parágrafo 3º, estabelece que o Poder Executivo o publicará em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. (LRF - Art. 52 veio para regulamentá-lo).
Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Anexo 1 - Balanço Orçamentário
Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	Anexo 2 - Demonstrativo da Execução das Despesas por Função / Subfunção
Anexo 3 - Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores	Anexo 3 - Demonstrativo Receita Corrente Líquida
Anexo 4 - Demonstrativo das operações de crédito.	Anexo 4 - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias
Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar	Anexo 5 - em branco
Anexo 6 - Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Anexo 6 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal
	Anexo 7 - Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão

	Anexo 8 - ver nota
	Anexo 9 - Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital
	Anexo 10 - Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência
	Anexo 11 - Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.
	Anexo 12 - ver nota
	Anexo 13 - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas
	Anexo 14 - Demonstrativo Simplificado do RREO
	Nota: As informações e os dados relacionados aos Anexos 8 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e 12 (Demonstrativo das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Relatório Resumido da Execução Orçamentária) deverão ser enviados, respectivamente, ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE - e ao Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde - SIOPS.
Periodicidade: quadrimestral/semestral (municípios que optarem e que tiverem menos de 50 mil habitantes) bimestral;	Periodicidade: bimestral
Prazo para envio: 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre.	Prazo para envio: 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Fonte: Adaptado pela autora, baseado no quadro apresentado por BRASIL, Secretaria de Governo. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/prefeito/trilhas-100-dias-de-governo/rgf-e-rreo>. Acesso em: 17 jun. 2022

Desta feita, temos que a LRF determina que todos os entes da Federação (União/Estados/Municípios e Distrito Federal) devem elaborar e publicar o Anexo de Riscos Fiscais - ARF e o Anexo de Metas Fiscais - AMF, acompanhando a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. E, em complemento, devem, periodicamente, elaborar e apresentar o RREO e o RGF, “com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, com a permanente observância dos limites fixados pela lei”¹³

Após análise da legislação, pode-se concluir que a LRF é uma balizadora para as condutas dos agentes públicos, cuja qual impõe normas específicas a serem cumpridas por eles, em especial, aos gestores e prevendo suas respectivas sanções. Por esse motivo, pretendemos analisar a relação entre o gestor público e a LRF e identificar os principais desafios e limitações em sua atuação.

2.3.4 Fiscalização da Gestão e Prestação de Contas

A CF/88 determina, em sua Seção IX “DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA”, as normas para fiscalização das contas públicas ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Diz o Art. 70, P.U., que qualquer pessoa física ou jurídica, privada ou pública, que utilize ou administre (arrecade, guarde, gerencie) orçamento, bens e valores públicos, cujos quais a União responda por elas, podendo, no caso, ser ampliado para os Estados, Municípios e Distrito Federal, por analogia, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A prestação de contas, além de ser uma determinação constitucional, é regulamentada pela LRF, em seu art. 49. As contas dos gestores devem ficar à disposição durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, de forma transparente. Vejamos o Art. 49 e parágrafo único da LRF: Art. 49. As contas

¹³

apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (BRASIL, 2000).

Além da previsão existente no Art. 49, o art. 25 da LRF exige como condição para realização de transferência voluntária¹⁴ que o órgão esteja em dia quanto à prestação de contas de recursos recebidos por ele, anteriormente. Depois, o Art. 57 dispõe que o Tribunal de Contas deve emitir o parecer prévio conclusivo para envio à casa legislativa específica para julgá-lo, em até 60 dias, caso não tenha outro prazo estabelecido na Lei Orgânica do município, após recebimento da prestação de contas do executivo. A exceção no prazo aparece no § 1º, que estabelece o prazo de 180 dias para os Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, cujo prazo é de cento e oitenta dias. Caso não o façam, o Tribunal não poderá entrar em recesso (§ 2º).

Quanto à prestação de contas em si, deverá evidenciar o desempenho do órgão quanto à arrecadação obtida, comparando com a prevista nos instrumentos de planejamento, destacar o que foi realizado à fiscalização das receitas, ao combate à corrupção e também as providências tomadas pelo órgão em relação à recuperação dos créditos devidos (administrativa ou judicialmente). Ou seja, o Art. 58 da LRF estabelece o que deve ser apresentado pelo órgão de maneira a incrementar as receitas tributárias e de contribuições. É o equilíbrio entre receitas e despesas, que estabelece o equilíbrio fiscal perseguido pela LRF.

Como nos ensina Carvalho (2017), em seu Manual de Direito Administrativo (p.76-77), a obrigação do administrador público, uma vez que administra bens ou dinheiro da coletividade, tem o dever de prestar contas: “O dinheiro público, originário em sua maior parte da contribuição dos administrados, tem de ser vertido

¹⁴Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, Lei Complementar 101/2000).

para os fins estabelecidos em lei e por isso mesmo é que constitui crime contra o erário a malversação dos fundos públicos” (CARVALHO, 2017, p. 76-77).

2.3.5 Gestores: vedações da LRF para o último ano de mandato

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece algumas regras a serem observadas pelos gestores públicos para o ano final de seus mandatos. A primeira delas vem no art. 21, que determina ser nulo, de pleno direito, “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20”. Essa regra visa coibir a prática de atos que possam aumentar as despesas de pessoal, seja através de novas nomeações, contratações, ou mesmo atribuir vantagens que resultem em aumento de despesas com pessoal para a próxima administração, em final de mandato.

A segunda regra a ser seguida, vem disposta em seu art. 38, inciso IV, letra b, o qual diz que as operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)¹⁵, “fica proibido no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”. Tal empréstimo (ARO) é destinado a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (CF, art. 165, § 8º).

Azevedo (2022, p. 165) ensina que: “as operações de crédito por antecipação de receita orçamentário - as famosas AROs - não podem ser utilizadas como fonte de recursos para créditos adicionais.” E complementa sua explicação ao definir que “ Uma ARO acontece quando o Município ou o Estado contrai um empréstimo junto a uma instituição financeira para atender insuficiência de caixa, e não com o objetivo de realizar investimentos ou outras despesas do tipo.”

Por fim, tem-se a vedação do art. 42, que proíbe contrair despesas nos últimos oito meses de mandato (2 últimos quadrimestres; um quadrimestre é equivalente a 4 meses) sem que haja disponibilidade de caixa, ou seja, tem que ter o valor relativo a esta despesa disponível para ser gasta e paga dentro do último ano de mandato. É vedado também o parcelamento desta despesa para o próximo ano.

¹⁵Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) - Empréstimo destinado a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. CF, art. 165, § 8º. Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/operacao_de_credito_por_antecipacao_da_receita. Acesso em: 01 jul. 2022

O parágrafo único estabelece ainda que “na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. Ou seja, o gestor deve verificar, antes de efetuar tais despesas, se poderá pagar o valor total da despesa até o final do exercício em que exercerá o mandato. Caso não consiga, implicará em crime de responsabilidade, conforme ensina Nascimento:

O art. 42 foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria também como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato, mas jamais transferidas para o sucessor. A regra obriga o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”

Posteriormente, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, caracterizou como crime, punido com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido art. 42 (NASCIMENTO, 2001, p. 68).

2.3.6 Crimes contra a Responsabilidade Fiscal e Leis Correlatas

O descumprimento das obrigações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal promove punições fiscais e/ou penais aos gestores e/ou ordenadores de despesas, bem como aos órgãos. A punição fiscal consiste na suspensão das transferências voluntárias (menos para as destinadas às ações de saúde, educação e assistência social), contratação de operações de crédito e obtenção de garantias.

O Art. 73 da LRF determina que as infrações cometidas sejam punidas de acordo com o Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei de Crimes de Responsabilidade nº 1.079 de 10 de abril de 1950 (que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos estados e regula o respectivo processo de julgamento), o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores), a Lei 8.429 de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito) e demais normas de legislação pertinente ao assunto.

Já as sanções pessoais estão previstas na Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2.000, que responsabiliza a grande maioria dos agentes públicos e políticos,

desde o presidente do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, Juízes, do Ministério Público ao Presidente da República, governadores, vereadores, secretários, enfim, todos que tenham o poder de ordenar despesas.

Conforme Khair, em seu livro “Lei de Responsabilidade Fiscal: as transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais” (BNDES, 2000):

A punição penal varia de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar:

- perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular;
- cassação do mandato;
- detenção de 3 meses a 3 anos;
- reclusão de 1 a 4 anos; • multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

A Lei nº 13.655/18, alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acrescentou 11 artigos (do Art. 20 ao 30), à LINDB. O mais importante, para efeitos desta dissertação, está disposto em seu art. 28, que estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” (Art. 28 da Lei 13.655/18). Tal artigo, conforme Bernard Appy e Floriano Marques Neto, “visa a dar maior segurança jurídica para os servidores públicos, por crime de hermenêutica, ou seja, ter uma interpretação da lei ou do fato diversa da considerada correta por quem o controla” Defendem também que:

O objetivo, neste caso, é impedir a paralisia dos gestores públicos que têm de tomar decisões (como a concessão de uma licença ambiental), por medo de serem posteriormente responsabilizados pessoalmente pelos órgãos de controle. Tal medida tende a tornar mais ágil e racional a atuação desses gestores. Nunca livrá-los do controle. (APPY,B; MARQUES NETO, F. 2018)

De acordo com Motta (2019), esta lei “nasceu com o declarado propósito de conferir maior segurança jurídica na regulamentação, interpretação e aplicação da legislação de Direito Público”¹⁶. Ele escreveu um artigo no qual reúne diversos Enunciados sobre a LINDB, aprovados no seminário de Direito Administrativo, (realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA) ocorrido em 14

¹⁶Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-11/interesse-publico-seguranca-juridica-precisamos-tratar-interpretacao-lindb>

de junho de 2019 em Tiradentes, MG e aos quais foi dado o nome de “Enunciados relativos à interpretação da LINDB e seus impactos no Direito Administrativo.”

Foi inserido, ao final desta dissertação, anexo com quadro resumo contendo algumas das infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e as penalidades aplicáveis a cada uma delas.¹⁷ Tais infrações não serão analisadas para fins desta dissertação, somente os que foram indicados como essenciais para a elaboração do relatório prévio do TCE/MG, que vai para aprovação das respectivas casas legislativas.

2.3.7 Mudanças em tempos de Pandemia -Flexibilização e modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme apontado no início desta dissertação, o período de análise desta pesquisa não envolveria os anos de 2020 e 2021, especialmente em virtude dos acontecimentos oriundos da pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (Sars-Cov2) e a doença provocada por ele, a Covid-19 pois provavelmente os dados não estariam disponibilizados.

O estado de Calamidade no Brasil foi decretado através do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e reconheceu, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), a ocorrência do estado de calamidade pública, conforme a solicitação encaminhada pelo Presidente da República, aprovada pelo Congresso Nacional.¹⁸

À medida que a evolução da pandemia se alastrava no mundo e diante da necessidade de mudanças nas regras referentes ao orçamento federal, para fins de estabelecer ajuda e assistência ao povo brasileiro frente a este desastre sanitário, no dia 27 de maio de 2020, foi sancionada, pelo Presidente da República, a Lei Complementar nº 173 de 2020, cuja qual estabelecia o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), com alteração da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em vários de seus artigos e incisos e estabelecendo outras providências.¹⁹

¹⁷Fonte: Brasil. Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal> Acesso em: 05 jan. 2022

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

¹⁹ Disponível em:

2.3.7.1 O caminho traçado para a mudança na legislação

O Art. 65 da LRF já previa uma flexibilização quanto à ocorrência de calamidade pública, conforme se transcreve abaixo (redação anterior a promulgação da Lei Complementar nº 173, de 2020):

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: (grifo nosso)

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição (Grifo nosso).

Em suma, o que o Art. 65 autoriza e flexibiliza, em caso de calamidade pública, é a suspensão temporária (por ser permitido expressamente somente enquanto perdurar esta situação) das seguintes obrigações:

- a) da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (arts. 23 e 70) e dos limites do endividamento (art. 31);
- b) do atingimento das metas de resultados fiscais e;
- c) da utilização do mecanismo da limitação de empenho (art. 9º).

Como o artigo 65 da LRF já previa uma flexibilização, diante da gravidade da pandemia, o governo brasileiro encaminhou, em 18 de março de 2022, a Mensagem Presidencial nº 93/2020 ao Congresso Nacional, solicitando o reconhecimento da calamidade pública. Somente após a aprovação pelo legislativo que o estado de calamidade pública pode ser decretado pelo Executivo.

Após aprovação do Congresso Nacional, o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 instituiu o estado de calamidade pública e permitiu, pela primeira vez, que a previsão legal constante no art. 65 da LRF fosse utilizado. Esta flexibilização permitiu que os entes federados, (estados, DF e União), ficassem

dispensados tanto de atingir os resultados fiscais estabelecidos como de cumprir as limitações de empenho previstas na LRF, com a finalidade de utilizar e executar de ações ligadas ao objeto da calamidade, neste caso, o Coronavírus.

Após decretação do estado de calamidade pública e antes da decretação da LC 173 de 2020, a Advocacia Geral da União (AGU) impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), solicitando:

[...] a flexibilização da LRF e da LDO, excepcionalmente no caso das políticas públicas de combate à covid-19, para que não fosse exigida comprovação de que as medidas estavam de acordo com a compensação orçamentária prevista nas duas leis, uma vez que as normas obrigam a União a indicar de que modo custeará aumentos de despesas, prevendo que tais projetos sejam acompanhados da previsão do aumento de receitas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) votou, no dia 13 de maio de 2020, por manter a decisão individual do ministro Alexandre de Moraes, cuja qual flexibilizou as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) durante o período da pandemia. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.357, em relação aos artigos 14, 16, 17 da CF 88, Art. 24 da LRF e Art. 114, caput, parágrafo 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, o ministro havia concedido, em decisão monocrática e cautelar “[...] afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias exclusivamente em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19”.

Esses artigos da LRF definem a possibilidade de concessão e ou ampliação de incentivo tributário e renúncia de receitas; criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa; aumento de despesas de caráter continuado; e criação, majoração e/ou extensão de benefício relativo à seguridade social. Além disso, entendeu que a LRF não se restringe apenas ao Governo Federal, mas também a todos os entes federativos que a tenha decretado.²⁰

²⁰Fonte: Agência Brasil. Disponível em: <https://www.inovetcapacidade.com.br/supremo-mantem-flexibilizacao-da-lrf-durante-pandemia-do-coronavirus/>

Ainda antes da decretação da LC Nº 173/2020 e a fim de garantir os agentes públicos contra responsabilizações durante a pandemia, o Presidente da República publicou a **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020**, determinando que os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19 e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19, o que suscitou críticas e elogios no Senado e que ainda está em discussão quanto à legalidade e constitucionalidade. Para fins de atualização, há que se informar que esta Medida Provisória teve seu prazo de vigência encerrado em setembro de 2020, pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, cujo Ato Declaratório foi publicado no DOU em 22/09/2020.²¹

Foram peticionadas sete (7) ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431), com pedido de medida cautelar, propostas, respectivamente, por Partido Rede Sustentabilidade, Partido Cidadania, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Comunista do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa – ABI, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido Verde - PV. O Supremo Tribunal Federal, no dia 21 de maio de 2020, se posicionou pela legalidade e Constitucionalidade da Medida Provisória nº 966, tendo proferido acórdão conjunto para todas as sete (7)ADIs:

As principais modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal foram:

- a) As alterações emergenciais e provisórias (exceto o Art. 21 da LRF) que foram instituídas após a Decretação do Estado de Calamidade;
- b) A ampliação dessas flexibilizações para os municípios conforme decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes (Em sua decisão, o ministro

²¹**ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 123, DE 2020 - O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL**, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a **Medida Provisória nº 966**, de 13 de maio de 2020, que "Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19", teve seu prazo de vigência enerrado (sic) no dia 10 de setembro de 2020. Congresso Nacional, em 21 de setembro de 2020 - Senador DAVI ALCOLUMBRE - Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Congresso/adc-123-mpv966.htm. Acesso em: 15 nov. 2022

destacou que a interpretação da LRF conforme a Constituição não se aplica apenas à União, mas alcança todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19), depois confirmada pelo Pleno do STF e,

- c) a publicação da LC Nº 173 de 2020, que instituiu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus e a Modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal, EC Nº 101 de 2.000.

Foi devido à pandemia e à necessidade de gastos substanciais e investimentos que não estavam previstos no planejamento orçamentário do governo no ano anterior, que a Lei Complementar Nº 101/2000 foi modificada, via Lei Complementar Nº 173/ 2020.

A LC Nº 173/2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e deu outras providências, com o intuito de auxiliar financeiramente a União, os estados, o Distrito Federal e também os municípios, por um tempo determinado (dezembro de 2021), flexibilizando regras e permitindo aos entes federativos a utilização de seus recursos com a urgência e emergências advindas da pandemia e que, obviamente, não estavam previstas quando da elaboração dos respectivos PPAG's, LDO's e LOA's.

O reconhecimento de calamidade pública permitiu que o governo aumentasse o gasto público e descumprisse a meta fiscal prevista para 2020, quando o Orçamento já admitia déficit fiscal de até R\$ 124,1 bilhões nas contas públicas. Em razão dos gastos com a pandemia, o déficit passou para R\$ 831 bilhões. Com essa liberdade de gasto, o governo ampliou despesas com o programa Bolsa Família, garantiu o repasse de recursos para pagamento do auxílio emergencial (extinto com o fim do decreto) e direcionou valores extras para compra de medicamentos e insumos.

De acordo com dados do Siga Brasil, o decreto de calamidade pública permitiu destinar, até dezembro de 2020, R\$ 513,19 bilhões para gastos como: o auxílio emergencial (R\$ 230,7 bi), o benefício emergencial de manutenção do emprego e renda (R\$ 33,48 bi) e o auxílio financeiro aos estados e municípios (R\$ 63,15 bi) entre outras despesas. (Agência Senado).²².

²²Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/06/fim-de-vigencia-do-estado-de-calamidade-a-caba-com-auxilios-emergenciais-e-muda-regras-fiscais-e-orcamentarias> Acesso em: 04 dez. 2021

Ou seja, a fim de facilitar a utilização do dinheiro público não previsto nos instrumentos de planejamento dos entes federativos, para ações de enfrentamento à Covid, foram editados: o Decreto Legislativo 6/2020, que decretou o estado de calamidade pública (para fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a criação do “Orçamento de Guerra” (Emenda Constitucional 106/2020) suspendendo as regras fiscais para criação e expansão de despesas e renúncias tributárias e a promulgação da Lei Complementar 173/2020, criando o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (também suspendeu e alterou diversas regras estabelecidas na LRF).

2.3.7.2 Principais Modificações na Legislação

Várias foram as modificações com a publicação de LC 173/2020, mas a fim de facilitar o entendimento, será utilizada a explicação feita pelo Secretário Diretor Geral do TCE-SP, Sérgio Ciquera Rossi, em seu artigo “Breves Considerações sobre a Lei Complementar N.º. 173/2020”²³. Ele dividiu seu artigo em três partes, justificando que “essa divisão busca facilitar a identificação dos dispositivos que interessam aos nossos objetivos, quais sejam, o estabelecimento de orientação aos atos de despesas de pessoal sob responsabilidade dos correspondentes gestores. ”.

A primeira parte, de acordo com Rossi, seria aquela a partir do § 1º ao artigo 6º, e seus parágrafos e cuidou “da suspensão e da dispensa de regras da LRF” e trata “eminentemente do auxílio financeiro destinado ao combate à pandemia”, criando condições mais flexíveis para as operações de crédito e também para as dívidas adquiridas antes da situação calamitosa se instalar.

As medidas que foram autorizadas para utilização de forma imediata dispunham sobre a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os Estados, Distrito Federal e/ou os Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo (tanto em relação ao sistema financeiro quanto a instituições multilaterais de crédito); a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no

²³Disponível

em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-breves-consideracoes-sobre-lei-complementar-173-2020>

exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Foi previsto também a delimitação de tempo para ações cuja vigência abrangeria o período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, dentre elas: o impedimento da União em executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e Distrito Federal; das garantias dos contratos de abertura de crédito (estados); das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios e o parcelamento dos débitos previdenciários, todos devidamente identificados pelas legislações específicas.

Havia ainda a previsão legal de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º do Art. 1º, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes, mantendo assim, a transparência e o controle das ações executadas.

Segunda Parte - Diz respeito ao Art. 7º, pois este artigo apresenta alterações definitivas na LRF, o que foi muito discutido, uma vez que não se deveria utilizar uma situação de calamidade para efetuar mudanças em uma situação que a própria LC Nº 101/2.000 não conseguiu realizar. O artigo 7º da LC 173/2020 dispõe de forma tácita que os artigos 21 e 65 da LC Nº101/2.000 passarão a vigorar com alterações diversas, as quais serão apresentadas abaixo.

O art. 21 da LRF passou a vigorar com a previsão de nulidade de pleno direito, caso as exigências postas nos incisos não sejam atendidas e relacionadas a despesas de pessoal, que devem seguir legislações como a própria LRF (Arts. 16 e 17) e a CF/88 (Art. 37, Caput, inciso XIII e no do art. 169 § 1º), além de outras situações como a aprovação, pelos outros poderes, em caso de norma legal do executivo contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, em algumas situações elencadas no corpo da lei.

Quanto ao art. 65, traz em seu bojo modificações pertinentes às facilidades para as operações financeiras na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, tanto nas já

previstas quanto a outras acrescentadas, como, por exemplo, contratação e aditamento de operações de crédito; concessão de garantias; contratação entre entes da Federação; recebimento de transferências voluntárias; além da dispensa de limites e afastamento de determinadas vedações e sanções previstas, de acordo com a legislação apontada e desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; dentre outras. As ações ficam limitadas às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade.

Nessa nova redação do Art. 65 foi observada a manutenção da obrigatoriedade de transparência, controle e fiscalização das ações especificadas, ou seja, o estado de calamidade não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização.

Assim sendo, essas modificações nos Arts. 21 e 65 têm caráter de mudanças permanentes, não delimitadas somente ao período pandêmico.

Já a terceira parte da Lei, especifica as práticas proibidas (art. 8º) e suspensões (Art. 9º e 10) que deveriam ser cumpridas pelos gestores enquanto perdurasse a vigência da LC Nº 173 de 2020, ou seja, de 27/05/2020 a 31 de dezembro de 2021.

Seriam proibidas as práticas, sendo a maioria delas referentes a valores e vantagens já previstas em legislação própria anterior à pandemia: conceder para os agentes públicos qualquer vantagem de ordem pecuniária (sentido amplo, a não ser as já julgadas - decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública) e observados os atos de concessão anteriores à calamidade pública (direito adquirido); aprovação de leis que criem cargos ou funções ou alterem estrutura de carreiras funcionais, das quais resultem aumento de despesa; contratação de pessoal (autorizada somente as referentes à reposição de cargos de chefia, direção e assessoria, e, no caso de vacância, de cargos efetivos ou vitalício); suspensão da validade dos concursos já homologados até o término do estado de calamidade (exceto concurso que tenha sido realizado para restabelecimento do número de servidores do quadro, cuja nomeação decorre de um dos casos de vacância); realização de concursos no período (somente se destinados ao preenchimento de vacâncias) Ou seja, a maioria destes incisos convergem para os incisos VII e VIII, quais sejam, de proibir a criação de despesa

obrigatória e adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ressalvada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

O inciso IX proibia contar o tempo de vigência da lei como período aquisitivo para concessão de triênios, quinquênios, licenças-prêmio e outros que aumentassem a despesa com pessoal. Ficou preservada a contagem desse tempo para contagem de efetivo exercício, aposentadoria e outros; enquanto o inciso X suspendia os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do estado de calamidade em todo o território nacional, até o término da vigência referido estado de calamidade pública estabelecido pela União.

2.3.7.3 A responsabilização do agente público – aumento ou recuo após as mudanças legais

Após a análise das modificações ocorridas na Lei de Responsabilidade Fiscal, entendemos que a flexibilização e mudança da legislação apresentaram flexibilizações nos limites de gastos, pagamento de dívidas, contratação de empréstimos e outros mecanismos, proporcionou uma grande ampliação nos parâmetros de utilização dos recursos públicos, mas manteve os Princípios inerentes à Administração Pública, elencados no Art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, obrigatórios a todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Uma das formas de tentar diminuir a responsabilização dos servidores públicos durante a pandemia foi a publicação da **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020**, cuja qual determinava que os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agissem ou se omitissem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19 e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19.

Como já informado anteriormente nesta dissertação, essa Medida Provisória teve seu prazo de vigência encerrado em setembro de 2020, pelo Presidente da

Mesa do Congresso Nacional, cujo Ato Declaratório foi publicado no DOU em 22/09/2020.

Além da publicação desta Medida Provisória, é sabido que as mudanças estruturais no corpo da LRF permitiram uma maior agilidade e flexibilidade para o gestor público ao garantir que as metas fiscais e os gastos financeiros fossem remanejados em função da pandemia enquanto ela durasse. Essas flexibilizações viabilizaram que os gestores pudessem tomar as providências necessárias ao controle da pandemia, promovendo assistência à população, de forma a não serem responsabilizados. Permitiam que tais decisões fossem tomadas de maneira a preservar a vida, bem maior tutelado pelo Direito, ante o equilíbrio fiscal, tão necessário e importante no planejamento e utilização do orçamento público.

Conclui-se, então, pela análise das mudanças legais ocorridas à época da vigência da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, foi flexibilizada a responsabilização dos gestores/agentes públicos, com o intuito de dar agilidade às ações necessárias ao enfrentamento da pandemia. Mas, ao mesmo tempo, manteve-se um certo rigor, evitando que o gestor tivesse uma facilidade excessiva para o cometimento de crimes fiscais e de responsabilização, assim como foi definido pelo STF, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, já demonstrado acima.

2.3.7.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal e pandemia: pesquisa sobre o número de artigos científicos escritos de 2020 a 2022.

A fim de demonstrar o interesse de pesquisadores quanto à pauta fiscal durante a vigência da pandemia, foi realizada uma breve consulta sobre o número de artigos publicados em relação a LRF e a pandemia. Consultando o *google acadêmico*, utilizamos diversos *tags*, como por exemplo:

- a) utilizando-se a expressão Lei de Responsabilidade Fiscal e pandemia, foram listados treze mil e trezentos (13.300) resultados, em 0,06 segundos enquanto que adicionando a palavra “gestor” caiu para sete mil, oitocentos e setenta (7.870) resultados em 0,03 segundos;

b) utilizando-se a expressão Lei de Responsabilidade Fiscal e Covid 19, foram listados onze mil e oitocentos (11.800) resultados, em 0,02 segundos, enquanto que adicionando a palavra “gestor” caiu para seis mil, setecentos e quarenta (6.740) resultados em 0,03 segundos;

c) Utilizando-se a expressão Lei de Responsabilidade Fiscal e coronavírus, foram listados doze mil e setecentos (12.700) resultados, em 0,06 segundos, enquanto que adicionando a palavra “gestor” caiu para sete mil, cento e oitenta (7.180) resultados em 0,05 segundos.

Como não seria possível a análise de tantos artigos, foi realizada uma leitura sobre alguns títulos e muitos deles eram condizentes às flexibilizações ocorridas na LRF, as consequências e exigências em se manter a transparência e a prestação de contas dos recursos públicos, bem como a atuação dos Tribunais de Contas neste período.

Quando a pesquisa foi realizada na plataforma *Scielo (Scientific Electronic Library Online)*, utilizando-se a expressão “Lei de Responsabilidade Fiscal e pandemia”os seguintes resultados foram encontrados:

a) Parceria público-privada na gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde da Bahia, Brasil, de Laíse Rezende de Andrade e Isabela Cardoso de Matos Pinto;

b) Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal, de Marcelo de Sousa Pereira; e

c) insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros, de Dione Gomes da Rocha, Robson Zuccolotto e Marco Antônio Carvalho Teixeira.

Todos os três artigos, ainda que analisando situações que pudessem ser condizentes ao estudo em tela, não tratavam sobre a LRF e a situação de pandemia, ora analisada. Por este motivo, a pesquisa foi redirecionada para “pandemia”. Foram encontrados diversos artigos (oitocentos e vinte e três (823), para ser exata), mas em relação a ciências humanas e ciências sociais, somente 14, sendo um deles de Bresser Pereira: “Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal”, cujo qual está disponível em <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3193> (Acesso em: 19 jul.

2022). Nesse artigo, Bresser Pereira discorre sobre o aumento de gastos dos governos mundiais em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus: aumento dos gastos públicos com saúde, diminuição de arrecadação, medo dos governos aumentarem sua dívida pública sem que incorram em déficit fiscal e aumento inflacionário. Diante da possibilidade dos Bancos Centrais comprarem os títulos emitidos pelos tesouros nacionais, ele defende que tal financiamento não causará nem indisciplina fiscal, nem inflação, nem crises de balanço de pagamentos:

O financiamento monetário entra parcialmente em conflito com a restrição fiscal, mas evita o aumento da dívida pública. E não traz as más consequências da indisciplina fiscal - demanda excessiva que, sucessivamente, causa aumento das importações e déficits em conta corrente que apreciam a moeda nacional, aceleração ou inflação e crises de balanço de pagamentos. O financiamento monetário do Covid-19 não causará nenhum desses três males. (BRESSER-PEREIRA, 2020, p. 604).

Como na consulta geral do *google* acadêmico o número de artigos é alto e as temáticas muito diversificadas, foram escolhidos três artigos em especial, os quais mais chamaram a atenção. Foram eles:

- a) “O estado de calamidade pública e o impacto na Lei de Responsabilidade Fiscal”, de Roberta Azola Gardelli, Chefe Técnica da Fiscalização - 3ª Diretoria de Fiscalização – DF 3.1, publicado em 19/06/2020 no site do TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/ARTIGO%20O%20estado%20de%20calamidade%20pu%CC%81blica%20e%20o%20impacto%20na%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021
- b) “Corona vírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal.”, de Marcus Abraham, publicado em 23 de março de 2022. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-e-fiscal/> Acesso em: 25 set. 2021; e
- c) o artigo “Calamidade financeira e a Lei de Responsabilidade fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa? ” de Jacqueline K. Araís. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51/3>

2), publicada na Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 19, nº. 2, p. 1-96, jun. 2019. Acesso em: 25 set. 2021

Todos eles tratam de maneira eficiente e bem elucidativa as modificações previstas na LRF, especialmente quanto ao Art. 65 e as consequências em caso de calamidade pública.

Ao deparar com o “Anuário Multi Cidades - Finanças dos municípios do Brasil”, ano 17/2022, elaborado pela *Aequus* Consultoria e realizado pela Frente Nacional de Prefeitos - FNP, foi observado que, durante a pandemia, a mesma Frente (FNP), trabalhou intensamente em busca de “alternativas aos desafios dos municípios” em diversas frentes. Interessante notar que, mesmo com a pandemia e com todas as mudanças nos planejamentos dos municípios para adequação ao momento, foi constatado que:

No que se refere à gestão fiscal dos municípios, foi possível chegar ao fim de 2020 com as contas equilibradas, como mostram as análises desta edição de Multi Cidades. Os auxílios financeiros e a expansão das receitas de capital contribuíram para que a receita total dos municípios fechasse o ano com aumento real de 6%. Cabe lembrar que os municípios vinham apresentando melhorias em seus indicadores de suficiência financeira e de equilíbrio fiscal já em 2019. (FNP, 2022, p. 3).

Além desses artigos, há que se falar do artigo “Atenção! A LRF mudou”, de Luiz Henrique Lima, cujo qual informa que em 2021, “as Leis Complementares 177 e 178 alteraram nada menos que vinte e um dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, além daquelas previstas pela LC 173/2020”. Destaca-se que tais LC’s não serão objeto de aprofundamento no estudo, uma vez que os períodos analisados serão de 2014 a 2019, conforme já informado anteriormente. Entretanto, essas modificações ocorreram e farão diferença no decorrer desses e dos próximos anos. É um artigo pequeno, mas interessante para ampliar os conhecimentos das novas mudanças, além de servir como alerta para todos os gestores, estudantes e operadores de administração/gestão pública, como ele mesmo destaca:

Dessa forma, tanto os novos gestores municipais como todos os que atuam ou interagem com a administração pública em todas as esferas devem começar o ano estudando essas alterações e seus impactos para a gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional do setor público. (LIMA, 2021).

2.4 Definição de Agentes Públicos - Gestor público

Esta dissertação não poderia deixar de definir o Agente Público. Para isto será utilizado o conceito dado pela Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (Art. 2º):

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.²⁴

Tal definição corrobora com diversos conceitos apresentados por renomados juristas, tais como:

- a) Hely Lopes Meirelles, que define agentes públicos como “todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34º ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 418);
- b) Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que conceitua agente público como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.*, p. 477) e, ainda,
- c) José dos Santos Carvalho Filho, que utiliza a expressão agentes públicos como “o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*, p. 488.).

O site da Corregedoria Geral da União, CGU, em seu Portal das Corregedorias, traz as seguintes definições:

Servidores públicos são espécies de agentes administrativos ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, regidos pela Lei nº 8.112/1990 e são passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo.

²⁴ Art. 1º - Lei nº 8429/ 92 – “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

O empregado público, enquanto espécie de agente administrativo, pode ter duas acepções:

a) Ocupante de emprego público na administração direta, autarquias e fundações, nos termos da Lei nº 9.962/2000, contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A rescisão desses contratos, em ato unilateral da administração, deve ser precedida de procedimento administrativo, com garantias ao empregado de participação na produção de provas, ampla defesa e julgamento impessoal.

b) Ocupante de emprego público na administração indireta, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Também são contratados sob o regime da CLT.

O agente público contratado por tempo determinado é espécie de agente administrativo, desempenha funções públicas desvinculadas de cargos ou de empregos públicos, de forma precária e temporária, como os contratados por tempo determinado para necessidade temporária de interesse público, desobrigados de concurso público. Regulados pela Lei nº 8.745/1993, somente se sujeitam aos dispositivos da Lei nº 8.112/1990 que estão expressos na lei que regula sua contratação (BRASIL – Controladoria Geral da União).

No caso em tela, examinaremos a função do agente público (em sentido *latto*), mas focando especialmente no gestor público municipal, ou seja, aquele que tem a função de gerir a coisa pública, especialmente o prefeito.

A utilização do dinheiro arrecadado pelo governo através de taxas e impostos deve ser reaplicado para o bem da população em geral, através das políticas públicas aprovadas pelo legislativo. Esse deverá fiscalizar a execução orçamentária, acompanhar os gastos despendidos e cuja prestação de contas é julgada pelos órgãos de controle, sociedade civil e pelo poder judiciário.

Serão examinados os atos dos gestores, os quais deverão ter um planejamento bem elaborado das ações orçamentárias a serem desempenhadas, a fim de prever e controlar a execução do gasto público, visto que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público, além da obrigatoriedade da prestação de contas.

2.5 Administração Pública e a Função Gerencial

Com as modificações ocorridas nas formas de gestão no Brasil, muito se discute sobre as diferenças dos modelos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais, o que reflete diretamente na caracterização do gestor ou dirigente público.

No livro "Teoria Geral de Administração Pública", de Denhardt, o capítulo 3 intitulado "Herança Política: de Wilson a Waldo", o autor aborda as teorias da administração pública, mostrando discussões sobre ciência, estrutura

organizacional, questões de centralização e integração, bem como eficiência e administração democrática, podendo-se concluir que "ao ser preservada a dicotomia entre política e administração os primeiros autores de administração pública estabeleceram a diretriz para o estudo das organizações públicas nas próximas décadas".

Ele apresenta várias teorias referentes ao debate acerca das organizações públicas, considerando-as sob o prisma das normas democráticas, ou seja, de que elas "são comprometidas com a busca de valores societários publicamente definidos", ou seja, os funcionários públicos devem sempre prestar atenção "aos valores que emprestam ao órgãos públicos", que os tornam diferentes e os administradores devem ajudar garantir os compromissos políticos feitos à sociedade, sendo o seu trabalho bem feito uma forma de dar o exemplo para a sociedade. Por estes motivos, o autor considera que "o estudo da administração pública deve compreender não apenas a teoria social, mas também a teoria política, em um esforço para ajudar a entender como as organizações públicas contribuem para o crescimento de uma sociedade democrática". (DENHARDT, 2010, p. 63)

Ele discorre sobre os diversos autores, desde Hamilton, que pregava por um poder executivo forte, unificado, cujo detentor poderia ser responsabilizado por suas ações; quanto Thomas Jefferson, que defendia um governo mais descentralizado, onde o cidadão pudesse participar de perto na administração dos assuntos públicos. Expõe sobre a teoria de Wilson, que pensava que a abordagem do governo deveria seguir como se fosse um negócio, a exemplo do setor privado, a fim de que pudesse obter um resultado eficiente nas operações públicas de governo. Para ele, assim como para Jefferson, a responsabilidade pela ação pública deveria estar centrada em uma única autoridade (centros únicos de poder, com estrutura mais integrada e centralizada), com a finalidade de se atingir confiabilidade e operações eficientes.

Wilson, entretanto, acreditava que a administração tinha que ser separada da política, pois, para que "os órgãos administrativos funcionassem com eficiência à semelhança dos negócios, era necessário isolá-lo dos caprichos ou da imprevisibilidade do processo político" (WILSON *apud* DEHNHART, 2010, p. 61). Goodnow, por outro lado, defendia a separação das funções governamentais, em especial quanto aos papéis do executivo, responsável por implementar as políticas pensadas pelo legislativo, a quem competia fazer as políticas, sendo que a política competia expressar a vontade do Estado e a administração, executá-las.

Cita também as análises efetuadas por Willoughby, sobre as várias funções do governo: “as obrigações do executivo consistem em fazer cumprir e aplicar as leis da nação, depois que elas foram criadas pelo legislativo e interpretadas pelos tribunais” (WILLOUGHBY *apud* DEHNHART, 2010, p. 64). Além destas três divisões, ele incluía ainda o poder eleitoral, pois a raiz da autoridade na democracia muda do governante para o povo e a divisão administrativa, cuja qual tinha a função de implementar as políticas definidas por outros órgãos.

Denhardt cita ainda o ensaio de Luther Gulick “*Politics, Administration e the New Deal*”, de 1933, onde Gulick afirma que **“todo ato (do empregado público) é uma teia inconsútil de discrição e ação”** (GULICK, 1933 *apud* DENHARDT, 2010, p. 64) (grifo nosso). Gulick acreditava ainda que, no futuro, onde o mundo seria organizado e administrado, esta “dicotomia entre política e administração seria (será, originalmente) solucionada, dando-se aos administradores o poder antes detido pelos cidadãos”.

Denhardt ainda passa por Leonard White (acreditava na interação entre política e administração, apesar de entender que os burocratas, com sua imparcialidade e competência técnica, fossem mais indicados para sugerir ao executivo as políticas públicas); e finaliza com a ciência de Taylor, que considerava que, para qualquer tarefa particular, existia a melhor maneira de executá-la (*The one best way*, de Taylor). Ele defendia que, ao se estudar os tempos e movimentos necessários para a execução das tarefas, desde a mais comum à mais complexa, poderia melhorar a eficiência do processo produtivo, inclusive na gestão, ou seja, “a melhor gestão é uma verdadeira ciência, que se baseia em leis, regras e princípios claramente definidos.” (TAYLOR *apud* DENHARDT, 2010, p. 73).

Podemos concluir que o capítulo 3 intitulado “Herança Política: de Wilson a Waldo”, do livro “Teoria Geral de Administração Pública”, de Denhardt, aborda, de maneira geral, as teorias da administração pública, as discussões sobre ciência, estrutura organizacional, as questões de centralização e integração, bem como maneiras de se alcançar a eficiência e administração democrática, podendo-se concluir que “ao ser preservada a dicotomia entre política e administração os primeiros autores de administração pública estabeleceram a diretriz para o estudo das organizações públicas nas próximas décadas”. E, ao final, nota-se que Denhardt costura uma conclusão acerca da dicotomia entre política e burocracia, passando pela busca dos princípios científicos da gestão administrativa a fim de

melhorar a eficiência das organizações governamentais e que esta eficiência seria mais bem produzida pela boa gestão de negócios: ficou na dúvida quando e se chegará o dia em que os novos rumos serão construídos e trilhados. (DENHARDT, 2010, p. 93).

Estes novos rumos imaginados por Denhardt podem ser analisados a partir de Junquillo (Junquillo, Gelson Silva), em seu texto “Administração Pública e gerentes no contexto brasileiro”, que apresenta três (3) perspectivas sob as quais a gestão pode ser identificada nos estudos sociológicos, quais sejam, perspectivas técnica, política e crítica:

- Técnica: “Instrumento tecnológico neutro e racional, que objetiva o alcance de resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação. Pressupõe a gestão a partir de estruturas racionais formalizados e sistemas de controle capazes de garantir a eficiência na coordenação das ações humanas. As estruturas organizacionais são conceitualmente concebidas como organizações formais, tomadas como determinantes de comportamentos dos atores organizacionais”.
- Política: “Concebe a gestão como um processo social. Daí a ênfase no conflito de interesse entre os grupos nas organizações, caracterizando-se o ambiente no qual os resultados organizacionais são buscados como de grandes incertezas”; e que a “gestão organizacional constitui um sistema político no qual imperam transações negociadas, pela constituição de coalizões que representam diferentes interesses do conjunto dos membros de uma dada organização.”
- Crítica: “Processos vinculados a determinadas estruturas capitalistas de produção, das quais a organização faz parte, e que definem imperativos para a própria sobrevivência do sistema econômico como tal. Os gerentes são concebidos como representantes da ordem capitalista, que reproduzem por meio das estruturas organizacionais”, e enfatiza as contradições da gestão organizacional ressaltando “... a necessidade do exercício do controle e da cooperação no trabalho, o papel da gestão na regulação de conflitos entre capital e trabalho, bem como os conflitos do papel dos gerentes enquanto responsáveis pela manutenção da ordem capitalista, mas também subordinados a ela” em contradição da gestão organizacional” (JUNQUILHO, 2000, p.134).

Após a definição da gestão sob a perspectiva dessa análise, o papel dos gestores também foi analisado sob a mesma ótica, ou seja, a dos estudos sociológicos sob as perspectivas:

- Técnica: “Cabe aos gerentes buscar resultados eficientes, obtidos por meio de instrumentos e técnicas formais que, em determinados momentos, se impõem às suas ações”;
- Política: “Corpo gerencial é considerado um agente calculador que utiliza espaços de poder em ambientes de grandes incertezas, sobre os quais têm pouco controle, buscando validar seus objetivos e interesses nas ‘arenas’ organizacionais” e, por fim, na
- Crítica, onde “os gestores são portadores e defensores de transmissão de

uma ordem econômica que é dissimulada por meio de instrumentos ideológicos”.

Junquillo conceitua a gestão - sob o ponto de vista dela como prática social e negligenciando o aspecto político - “como uma configuração frouxamente integrada por práticas sociais que visam reunir e controlar os diversos recursos e atividades necessários à produção”. (REED *apud* JUNQUILHO, 2000).

Por outro lado, há também estudos da ação gerencial sob a ótica da teoria da estruturação de Giddens²⁵, a qual busca a conciliação entre a estrutura e a ação humana, considerando o ator social como cognoscitivo e reflexivo, ou seja, tem conhecimento das condições sociais nas quais atua, sabendo explicar os motivos pelos quais age de determinada maneira, quando solicitados a descrever uma ação (consciência discursiva) reproduzindo a vida social e compartilhando saberes comuns (JUNQUILHO, 2000).

De acordo com Bonis e Pacheco (2010), a discussão sobre o dirigente público é uma área negligenciada nos estudos da Administração pública, haja vista que cada vez mais é cobrado por suas competências e responsabilizado por seus atos. Os autores do artigo “Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público” apresentam uma divisão bem definida, onde conceituam tanto o servidor gestor, oriundo de concurso, com estabilidade, remuneração, de acordo com as características weberianas típicas do burocrata, quanto o político, eleito pelo povo, dotado de legitimidade. (BONIS; PACHECO, 2010).

O estudo acima mencionado busca fazer uma análise sobre o dirigente público de uma maneira diferenciada ao que os estudos contemporâneos têm procurado fazer, baseadas no tipo ideal de Weber, cujos quais tendem a diferenciar o dirigente, do burocrata e do político profissional (BONIS; PACHECO, 2010). Os autores perguntam “quem é o dirigente público”, uma vez que a responsabilização de cada um deles é diferenciada. O político tem que prestar contas àqueles que o elegeram, são tomadores de decisão quanto às políticas públicas e menos presos às legislações, enquanto os burocratas normalmente são pessoas mais técnicas, mais focadas nas normas estabelecidas e com duração no cargo por períodos mais

²⁵ A “estrutura” pode ser conceituada abstratamente como dois aspectos de regras: elementos normativos e códigos de significação. Os recursos também são de duas espécies: recursos impositivos, que derivam da coordenação da atividade dos agentes humanos, e recursos alocativos, que procedem do controle de produtos materiais ou de aspectos do mundo material (GIDDENS, 1984, p. 35).

longos, até mesmo por conta da estabilidade. No meio termo, apresentam os dirigentes públicos, que podem ser tanto “*outsiders*” - profissionais que não são de carreira pública) quanto os próprios servidores.

Neste sentido, eles apresentam que o dirigente “*outsider*” geralmente é uma pessoa ligada ao político que o nomeou, de sua confiança e que deve lealdade a ele, enquanto o servidor nomeado é mais resistente a ordens cujas quais ele não concorde. Os autores do capítulo em análise, partindo das referências baseadas em Moore (2002) e Longo (2007), passam a analisar o dirigente público com outro olhar, nem de político, nem de burocrata, mas como um “ator próprio do Estado contemporâneo, movido por um conjunto de competências e um ethos singulares, distintos daqueles atribuídos a políticos ou burocratas”. (BONIS E PACHECO, 2010, p. 328).

Bergue, em seu livro “Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público” (BERGUE, 2019) questiona, antes de mais nada, o que seria a gestão de pessoas. Uma vez que ela envolve vários atores (servidores, público, lideranças, dentre outros) em toda organização, ele inicia dizendo que “gestão de pessoas é uma relação, que envolve múltiplos atores, as lideranças e os demais membros das equipes, em todos os níveis e áreas da organização”. Completa dizendo que “nessa relação todos são co-produtores dos resultados; todos são responsáveis, seja pela qualidade da relação, seja pelo resultado do trabalho, ou pela saúde do ambiente, enfim” (BERGUE, 2019, p. 15).

Todos eles, entretanto, têm a obrigação de agir da melhor maneira possível, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além de terem que se adequar às normas legais, que no caso em tela, seriam as normas estabelecidas pela LRF.

Bergue (2019) afirma ser necessária uma revisão do que é a gestão de pessoas, especialmente no tocante à administração pública, de que “não é uma área somente, mas um processo”; que gestão de pessoas “é um compromisso de todos na organização”, e “que cada agente pratica gestão de pessoas. É, portanto, parte desse processo de gestão” (BERGUE, 2019, p.15).

Vai além, ao trazer uma discussão mais ampla sobre o que é a gestão de pessoas quando engloba que todo serviço é feito por pessoas - os servidores - e que

todos os servidores públicos são, então, geradores de valor público²⁶, ao produzirem qualquer serviço público desejado e que na realidade, este não é gerado, mas sim percebido pelo público (BERGUE, 2019, p. 27). Ele completa que esta noção de valor público é o que faz com que a gestão de pessoas passe da perspectiva departamental para uma perspectiva sobre toda a organização, concluindo que, “nesses termos, todos os gestores fazem gestão de pessoas e, por conseguinte, a gestão como um todo é permeada pela gestão de pessoas. ”Ele define o valor público como:

O resultado produzido pela administração pública interagindo com diferentes atores, orientado para a sociedade e reconhecido pelos seus diferentes destinatários. Essa ideia contém o senso de coprodução de valor tendo os agentes públicos como articuladores e a sociedade como objeto, aqui reconhecida como plural e multifacetada em diferentes perfis de destinatários. (BERGUE, 2019, p.14).

No contexto de um necessário redirecionamento da “área de gestão de pessoas” para enfatizar o fazer da gestão de pessoas, posicionando essa competência no líder, é preciso assinalar que este líder é, essencialmente, um gestor de pessoas. Sendo a gestão de pessoas uma relação, a liderança também o é. Na administração pública não parece razoável diferenciar o líder do gestor, senão tomar a liderança como uma capacidade do gestor ou dirigente público (BERGUE, 2019, p. 29).

Continuando seu pensamento, Bergue (2019, p. 31) afirma que “a liderança é expressão de poder porque se refere à capacidade de influenciar pessoas. Assim, liderança não é posição, é ação. ” Após esta conclusão, surge a dúvida sobre quais seriam as competências requeridas de um gestor no serviço público? Entendendo-se que a competência é entendida em “suas três dimensões – conhecimentos, habilidades e atitudes”. Ele lembra ainda, que tais “competências

²⁶ De Acordo com Moore (2002) apud Teixeira (2012), “criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade. Aí o modelo proposto busca fazer uma adaptação do conceito de estratégia no setor privado, usando três dimensões fundamentais para a criação de valor público - 1: Gestão da estratégia: a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, a fim de que a organização gere produtos de valor para clientes e beneficiários, a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade; 2- Gestão política: a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, para que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas; 3- Gestão da eficiência: a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, no sentido de que as atividades autorizadas e valiosas possam realmente ser executadas pela organização, mesmo contando com a ajuda de outros que sejam induzidos a contribuir para o alcance das metas. (TEIXEIRA, Vilmar Agapito. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca

desejadas para o gestor bem exercer sua liderança variam em termos de organização, nível hierárquico, área e natureza do trabalho” (BERGUE, 2019, p. 70).

Ao se analisar as competências sob este enfoque mais amplo, a gestão de pessoas se amplia e faz com que, além da exigência de competência técnica para os gestores, é essencial requerer as competências gerenciais e comportamentais. (DE BONIS; PACHECO, 2010; MELLO et al., 2016 *apud* BERGUE, 2019).

Um outro ponto que deve ser lembrado antes de se apresentar as competências para o gestor público, é a abordagem acerca da dualidade entre política e burocracia, especialmente quanto ao *ethos* específico para cada um (agente político, técnico, burocrata). Ainda alega que “a identificação e o desenvolvimento das competências gerenciais têm sido tema recorrente nas políticas de gestão, e em especial, de capacitação de pessoas no serviço público” (BERGUE, 2019, p. 71). Diante desta lacuna existente, Bergue apresenta algumas competências para os gestores públicos, “partindo do que se entende como competência em suas três dimensões – conhecimentos, habilidades e atitudes”:

- a) Competência político-gerencial: é a “capacidade de compreender o contexto em sua complexidade, além de estabelecer interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público” (BERGUE, 2019, p. 72). Pressupõe ainda a capacidade do gestor participar, interagir com outras pessoas, além de conseguir resolver e apaziguar conflitos, respeitar as organizações e processos diferentes dos seus, além de respeitar “a dimensão política dos arranjos institucionais”, ou seja, as dinâmicas das coalizões de governo. Assim, além da parte técnica e gerencial, é essencial que apresente a capacidade política, a fim de interagir da melhor maneira possível, atendendo o interesse público.
- b) Competência para a inovação: esta competência faz menção à capacidade de se adequar frente às diversas contingências que podem ocorrer. Contingência é definida pelo dicionário *Priberam* como um “fato possível, mas incerto” e também como “a possibilidade de algo acontecer”²⁷, de maneira geral. Bergue, ao considerar que o mundo se transforma a todo instante, assim como as pessoas/sociedade, organizações e mesmo a administração pública, os líderes têm que ser capazes de inovar perante as diferentes tensões

²⁷ Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/contingencia>

contingenciais que se apresentem. Assim, “inovar” é a forma de encontrar modos alternativos mais eficientes, mais eficazes e mais efetivos para produzir valor público (BERGUE, 2019, p. 74).

- c) Competência de comunicação ou conversação: Esta capacidade de comunicação ou de conversação se refere à forma de se relacionar com o outro, ouvir e compreender o que o outro sente, de maneira a conseguir interagir com o outro, seja seu subordinado, seja seu superior ou mesmo o público externo. Bergue associa o exercício da liderança do gestor à sua capacidade de perceber (os colegas de equipe) e reconhecer a situação do outro a partir de diferentes formas de linguagem: escrita, verbal e corporal. Para ele, a comunicação “não se resume a dizer algo (e garantir que o outro compreendeu), mas especialmente ouvir, em todas as frequências” (BERGUE, 2019, p. 88). Dentre as competências comunicativas, Bergue traz o planejamento estratégico como um “instrumento de comunicação”, haja vista que tal ação normalmente é produzida em conjunto, com vários atores e pode trazer “uma percepção mais homogênea da organização e suas relações” inclusive quanto à comunicação da organização, incluindo sua identidade e objetivos institucionais.
- d) Competência para a tomada de decisão qualificada: Outra competência requerida do gestor público é o de fazer tomada de decisões qualificadas. Bergue traz dois pilares nos quais tais decisões devem se basear: “o envolvimento das demais pessoas da equipe no processo de tomada de decisão; e o apoio em sistemas de informações simples, consistentes, dinâmicos e acessíveis”. Além deste envolvimento entre os diversos atores da organização, ele conclui que devem ser desenvolvidos “instrumentos e inteligência de negócio acessíveis e confiáveis” de maneira que este processo se torne “um processo de decisão qualificado, ágil e integrado com as demais funções e dimensões da organização e do seu contexto.”

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia pode ser descrita como uma forma determinada através da qual se busca, de maneira criteriosa e seguindo critérios preestabelecidos, obter respostas que possam levar ao conhecimento. Para que seja considerada uma

pesquisa científica, deve apresentar formas específicas de se percorrer e buscar o conhecimento específico, cujo qual deve ser respaldado por aqueles que têm legitimidade para tal.

Considerando o caráter generalista da Administração, cujo qual dialoga com várias e diversas áreas, BIROCHI (2015, p. 43) caracteriza a pesquisa científica no campo da administração como um “círculo virtuoso entre a teoria e a prática”, uma vez que estes elementos se intercalam, de maneira que um influencie no outro, de forma contínua. Ele demonstra que “as pesquisas científicas, dependendo da finalidade, podem ser agrupadas em três diferentes tipos: pesquisas exploratórias, pesquisas descritivas e pesquisas explicativas” (BHATTACHERJEE, 2012) e também “que toda pesquisa científica parte de um problema e gera uma pergunta, a forma como o pesquisador irá responder a essa pergunta - tendo em vista os seus objetivos de pesquisa - poderá resultar em respostas de tipo exploratória, descritiva ou explicativa” (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009).

Segundo GIL, (2008, p. 46) as pesquisas exploratórias têm como “principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” e “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, e envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Explica ainda que, normalmente, quando o tema é mais genérico, após esta investigação inicial, o problema levantado passa a ser mais esclarecido, podendo levar a novas pesquisas com procedimentos mais sistematizados. Observa também que normalmente este tipo de pesquisa exige revisão de literatura, discussão com especialistas, dentre outros.

Já a pesquisa descritiva pode ser conceituada como uma pesquisa que visa, através de técnicas padronizadas de coleta de dados, levantar determinadas características de uma população, ou, conforme GIL (2008, p. 47), “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Na pesquisa em comento, foram levantados dados através de questionário eletrônico, a fim de se coletarem as características dos respondentes, tais como idade, formação, tempo de atuação no serviço público, dentre outras. Pode-se supor que a pesquisa aborda ainda, uma característica explicativa, uma vez que busca verificar hipóteses causais

em relação aos desafios e limitações encontradas em sua atuação frente à LRF. GIL (2008, p. 46) classifica essas pesquisas com características explicativas como “pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. Ele afirma que este tipo de pesquisa é a que mais aproxima o conhecimento da realidade, pois é a que consegue explicar o real motivo das coisas.

3.1 Metodologia utilizada – descrição

Partindo dos pressupostos acima especificados, para atingir o objetivo principal desta pesquisa, a metodologia adotada pela autora pode ser apresentada como segue:

a) Quanto aos objetivos (ou tipo de pesquisa), esta pesquisa é caracterizada como uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Exploratória porque pressupõe a coleta de dados junto aos gestores públicos através de entrevista e/ou questionários e aos sites de órgãos de controle, como o TCEMG, visando aproximar o conhecimento teórico com a realidade dos fatos, no caso, dos gestores. Descritiva porque envolve uma investigação bibliográfica e documental, de acordo com a proposição de caráter científico, fundamentada em estudos e publicações de autores, sites especializados, revistas especializadas, teses, dentre outros. Com a fundamentação teórica, buscou-se analisar e descrever a situação referente ao contexto de atuação dos gestores públicos, sob o enfoque teórico, especialmente quanto à teoria referente à responsabilização dos gestores.

b) Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, baseada principalmente na pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica pode ser definida como aquelas “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 69). Lakatos e Marconi (2017, p. 57) complementam que “Pesquisa bibliográfica é um tipo específico de produção científica: é feita com base em textos, como livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas, resumos. ”A pesquisa se baseou em diferentes fontes, tais como artigos científicos, livros, legislação, questionários, entrevistas de especialistas e de gestores, inclusive utilizando de algumas concedidas em meios de comunicação ou revistas, pertinentes ao tema da pesquisa.

Os procedimentos para a pesquisa foram estruturados da seguinte forma:

- a) Pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias, conforme Lakatos e Marconi, 2017, p.208) é aquela que abrange “as diversas formas de bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”, dentre elas considera livros, jornais revistas, teses, programas de rádio, TV, o audiovisual, enfim, “tudo que já foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”. No caso em tela, a pesquisa bibliográfica baseia-se no papel do gestor público, a função gerencial, suas responsabilidades fiscais e os impactos da LRF na atuação gerencial. Foram utilizadas bibliografias de autores consagrados tanto em relação à administração quanto à doutrina jurídica e legislações a serem analisadas, além de artigos de revistas científicas, publicações e informações em sites oficiais. (TCEMG, TCU, Planalto e outros).
- b) Pesquisa documental (ou de fontes primárias, conforme Lakatos e Marconi, 2017, p. 208). A pesquisa baseou-se em estudos das legislações pertinentes ao tema, ou seja, referentes a responsabilização do agente público, como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC101/2000), a Constituição Federal (CF/88), a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), a Lei 13.655/2018, que modificou a LINDB), a Lei da Transparência (Lei 131/2009), a Lei de Crimes Fiscais (LCF – Lei 10.028/2000) e ainda a Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei 8.429/92). Mister observar que esta lei em 2021, sofreu modificações, uma vez que Projeto de Lei 10887/18, transformado no PL 2505/2021 foi posteriormente promulgada como Lei Ordinária Nº 14230/2021, publicada no DOU de 26/10/21 (PÁG 01 COL 02).²⁸
- c) Pesquisa de campo: As pesquisas de campo são aquelas que proporcionam o contato com pessoas que possam trazer informações acerca do problema a ser confrontado ou com a questão a ser discutida.

²⁸ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>

“Os contatos diretos, pesquisa de campo ou de laboratório são realizados com pessoas que podem fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 185). Ainda segundo elas, para Tripodi et al. (1975, p. 42-71) essas pesquisas “dividem-se em três grandes grupos: quantitativo-descritivos, exploratórios e experimentais, com as respectivas subdivisões”.

Seguindo esta definição, foi efetuada pesquisa de campo fundamentada nas formas que se seguem.

3.1.1 Entrevistas e questionários com assessores técnicos especializados e gestores públicos que tenham que seguir as normas da LRF.

As questões foram referentes às principais dificuldades e desafios sentidos por eles na aplicação dessas normas; qual o apoio institucional recebido e a existência (ou não) de capacitação para que pudessem executar as políticas públicas de acordo com as normas apresentadas.

Com estas entrevistas, buscou-se conhecer os desafios e limitações dos gestores tanto sob a sua percepção dos fatos, ao responderem ao questionário *on-line*, quanto coletar informações sob ótica de quem é gestor, os fiscaliza ou assessora diretamente.

3.1.1.1 Entrevistas parcialmente estruturadas.

Entrevista parcialmente estruturada, cujo tema e perguntas (abertas) foram preparadas previamente e enviadas com antecedência. Os respondentes tiveram toda a liberdade para responder, inclusive com a opção de gravar a entrevista, responder por escrito ou via meio eletrônico (WhatsApp ou e-mail).

Foram realizadas três (3) entrevistas com assessores técnicos de órgãos diretamente envolvidos com o suporte, orientações, análise e aprovação das contas dos gestores municipais, quais sejam Associação Mineira de Municípios (AMM), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) e um representante da área técnica de uma Câmara Municipal.

A participação destes entrevistados foi fundamental, uma vez que a área técnica contábil e financeira da AMM tem por função auxiliar os municípios mineiros quanto ao controle interno, a contabilidade pública e a gestão dos tributos municipais.²⁹ O segundo entrevistado foi um analista técnico do Tribunal de Contas do Estado de MG, na área do Controle Externo do TCEMG e que ocupa, enquanto servidor público, o cargo de gestor. A justificativa da entrevista advém da própria função constitucional atribuída ao TCE/MG, atuando como um auxiliar do poder Legislativo no controle externo da Administração Pública. Este entrevistado contribuiu de diversas maneiras com a pesquisa, não se limitando a uma única entrevista.

Uma terceira entrevista foi realizada com um servidor de uma Câmara Municipal. Apesar da entrevista ter sido muito esclarecedora, ao explicar a maneira como funciona todo o ciclo orçamentário municipal, desde a chegada do PPA à casa legislativa até à votação da prestação de contas do Poder Executivo, esta entrevista infelizmente não ficou gravada. Durou cerca de 2 horas e foi realizada via chamada de vídeo. Foi primordial para o entendimento de todo o processo, inclusive quanto à complexidade da LRF e a necessidade de se delimitar o tema.

Vários outros técnicos/gestores foram contatados, mas a mestrandia não obteve retorno significativo.

3.1.1. 2 Entrevistas com agentes públicos

Foram realizadas quatro (4) entrevistas com agentes públicos:

- a) um prefeito (auxiliado por sua assessoria);
- b) um secretário municipal de planejamento, gestão e orçamento;
- c) um deputado estadual, ex secretário estadual e ex vereador,
- d) um gerente técnico da área financeira pública.

²⁹O departamento contábil e tributário da AMM atua em três (3) linhas principais de auxílio ao município: o controle fiscalizador das próprias ações administrativas (Controle Interno), o registro, controle e análise de todos os fatos que afetam o patrimônio municipal (Contabilidade Pública), gestão dos Tributos Municipais (impostos, taxas e contribuições), e informações relativas a retenção e incidência de impostos federais tais como INSS, IRRF e PASEP. Além das ações internas, auxilia na regularização de certidões junto ao TCEMG. Desenvolve planos para capacitação dos gestores e servidores municipais através da promoção de Fóruns e Seminários relacionados aos temas citados acima. # (Informação retirada do site da AMM).

O objetivo destas entrevistas foi recolher informações subjetivas quanto às limitações e desafios sentidos por estes gestores, uma vez que todos ocupavam (ou ainda, ocuparam cargos estratégicos) que lida diretamente com as especificações da LRF. Somente o gerente técnico da área financeira não respondeu a pesquisa em si, mas justificou não ter acesso geral, uma vez que o órgão em que trabalha pertence à administração indireta do município. Informou que sua atuação se limita a repassar as informações para a administração direta e informar ao TCEMG as questões relativas à unidade que gerencia. Assim, serão computados somente três entrevistados nesta seção.

No decorrer da pesquisa, a mestrandu ligou para mais de cinquenta (50) prefeituras (geralmente para o gabinete do prefeito) visando marcar horário para falar com o gestor responsável (prefeito) ou quem ele indicasse para a realização da entrevista (gestor da área de contabilidade, assessoria jurídica ou contábil). De todos os contatados, somente um prefeito respondeu às perguntas da entrevista, em conjunto com sua assessoria. Um segundo prefeito atendeu à ligação, se comprometeu a responder, mas não o fez, ainda que a mestrandu insistisse através de mensagens de WhatsApp. Ao conseguir contato novamente, ele informou que não via nenhuma dificuldade em responder às perguntas. Não respondeu nem à entrevista e nem ao questionário *online* enviado para o e-mail do município em que está prefeito.

Foi feito contato com um Procurador Municipal, responsável pela área fiscal do município. Tal agente se prontificou a responder as perguntas, entretanto a mestrandu não conseguiu mais contato com o mesmo e ele também não respondeu a nenhum dos 2 instrumentos, nem o questionário *online* e tampouco a entrevista.

Ao solicitar empenho de um agente público estadual para que fornecesse uma lista de contatos com alguns prefeitos, solicitação de um secretário de Estado) cujos quais eles mantêm relacionamento profissional, o mesmo informou que os prefeitos não iriam responder, muitos por não ter conhecimento e outros até mesmo por medo de errar alguma pergunta. Ficou de repassar listagem com os contatos de secretários municipais da área financeira, contábil ou ainda de procuradores, mas esta tentativa também fracassou.

Além desses gestores/técnicos mencionados acima, ao procurar possíveis entrevistados, informar sobre a pesquisa do mestrado e pedir entrevistas com alguns secretários de governo, que não da área específica de gestão fiscal, orçamentária e

planejamento, três (03) deles responderam não ter o que contribuir, uma vez que o orçamento já vem determinado nos instrumentos de planejamento, tais como o PPAG, a LDO e a LOA, cabendo a eles somente executar o orçamento dentro do planejamento previsto. Desta maneira, estas entrevistas não foram analisadas, a não ser por este comentário.

Ao perceber a dificuldade de contato com os prefeitos e suas assessorias, foram feitos contatos via plataforma social (instagram e facebook), para tentar aumentar o número de entrevistados. Somente dois prefeitos responderam, mas não levaram as conversas adiante.

No total foram realizadas sete (7) entrevistas, com gestores de diversas áreas, escolhidos entre pessoas com cargos relacionados ao tema da pesquisa e também pela disponibilidade em participar. Das sete, entretanto, serão analisadas somente cinco, uma vez que a entrevista do técnico da Câmara não foi gravada e o gestor financeiro acabou por declinar a entrevista em si, somente opinando quanto à sua situação específica. Vários outros técnicos/gestores foram contatados, mas a mestranda não obteve retorno significativo.

A análise dos dados foi bastante complexa. A coleta de informações foi por demais penosa, seja para conseguir retorno dos prefeitos ou de suas assessorias, seja para coletar os dados necessários juntos ao TCEMG ou mesmo conseguir gestores dispostos a conceder entrevistas.

A primeira etapa consistiu em enviar os questionários via e-mail para todos os prefeitos de Minas Gerais. Há que se informar do baixo número de respostas fornecidas, somente vinte e nove respondentes, alguns com dois ou três gestores distintos, o que fechou em vinte e cinco municípios, dos oitocentos e cinquenta e três existentes no Estado. O questionário ficou disponível para resposta por aproximadamente 10 meses. A análise foi baseada nas respostas advindas dos gestores públicos, em sua maioria assessores dos prefeitos, ou seja, a área mais técnica e não política. Muitas das respostas foram inesperadas, como por exemplo, não considerarem o limite estabelecido para gastos com pessoal, o que foi apresentado pelos entrevistados como um dos maiores desafios. Já o TCEMG não apresentou este dado como relevante, nos municípios analisados. Como os processos analisados foram relativos aos municípios respondentes, foram coerentes.

A maior dificuldade em relação aos dados do TCEMG é quanto a não

existência de um relatório específico sobre as infrações cometidas. As informações são inseridas no sistema pelos responsáveis do poder executivo de cada municipalidade e o TCEMG disponibiliza o acesso às informações a qualquer interessado. Entretanto, a consulta a ser realizada é restrita a um município por vez, ano a ano. Em um estado composto por oitocentos e cinquenta e três municípios, a consulta fica praticamente inviável. No caso da pesquisa proposta, se considerados os 6 anos como limite temporal, daria um total de cinco mil, cento e dezoito consultas (5.118).

Quanto às entrevistas concedidas pelos técnicos/gestores, elas possibilitaram comparar as respostas, tanto em relação aos jurisdicionados, quanto aos resultados do TCEMG.

3.1.1.3 Envio de questionário aos gestores municipais de Minas Gerais.

A fim de delimitar a base de estudo e colher dados reais junto aos gestores municipais, foi produzido e enviado um questionário padrão para todos os oitocentos e cinquenta e três (853) municípios de MG, direcionados para o gabinete dos prefeitos, e-mail oficial da prefeitura ou para o e-mail de contato cadastrado para contato, junto à Associação Mineira dos Municípios - AMM. A lista de contatos foi solicitada no dia 05 de outubro de 2021 e enviada por e-mail na data de 13 de outubro de 2021.

Foi criado um questionário virtual (anexo A) com diversas perguntas. A primeira parte visava conhecer o perfil do gestor público (cargo, idade, formação, tempo de serviço público). Em seguida foram feitas perguntas acerca de capacitação específica para a área relacionada à LRF, sendo que as respostas estavam dadas, necessitando somente marcar uma opção. Para a parte específica relacionada à LRF, como maneira de analisar, as respostas foram baseadas na Escala Likert, que é uma “ferramenta utilizada quando se necessita aprofundar de forma mais detalhada sobre um tema específico e descobrir a opinião das pessoas sobre ele”³⁰. Para resposta foram oferecidas cinco opções, das quais só podia marcar uma: discordo totalmente, mais discordo que concordo, indiferente, mais concordo que discordo e concordo totalmente, especialmente formuladas para recolher

³⁰ Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com/mp/likert-scale/>

informações pessoais quanto os desafios e as limitações na atuação dos gestores públicos em relação à LRF.

O questionário foi submetido como pré-teste a vinte (20) pessoas ligadas ao setor público, a fim de ser aferido a qualidade das perguntas, facilidade de interpretação e tempo de resposta. Após retorno de dezessete (17) respondentes e consulta aos três que não responderam por motivos particulares, a sua eficácia foi comprovada. Após, o questionário foi encaminhado por e-mail para os oitocentos e cinquenta e três municípios (853) constantes da lista de contato da AMM.

Apesar do esforço em ouvir os gestores, o retorno não foi satisfatório.

O primeiro envio dos questionários ocorreu no dia 01 de dezembro de 2021, sendo que setenta (70) voltaram sem ser entregues, seja por endereço não encontrado, caixa postal cheia ou mesmo por entendimento como lixo eletrônico. Dentre estes setenta (70) e-mails, buscou-se, nas páginas oficiais dos municípios específicos, os endereços eletrônicos institucionais. Algumas páginas não existem e em outras simplesmente não constam dados para contato. Nas páginas oficiais em que foram encontrados endereços eletrônicos para contato, novos e-mails foram encaminhados solicitando que respondessem ao questionário, entretanto alguns contatos encaminhados pela AMM eram de pessoas físicas e até mesmo de supostos candidatos, o que dificultaria novo contato. Entretanto, como na planilha encaminhada pela AMM os municípios eram identificáveis, optou-se por reencaminhar o questionário para o endereço oficial do município, quando localizado.

Até a primeira data limite para resposta, 24 de dezembro de 2021, dos 853 municípios, somente quatro (4) responderam. O pedido foi refeito no dia 23 de dezembro de 2021 a todos os municípios, com a informação do baixo retorno. Devido a impossibilidade de análise com este número de resposta, o prazo para envio das respostas foi ampliado para o dia 10 de janeiro de 2022. Após este reenvio e novo pedido, dezessete (17) municípios responderam, sendo que um deles apresentou respostas de dois (2) gestores diferentes. Um município não respondeu ao questionário, informando que a prefeitura não preenche link desconhecido e que as informações constavam na página oficial do município, o que materialmente é verdade. Mas o desejado era a resposta subjetiva do gestor, a qual não aparece nas redes sociais oficiais.

Com as chuvas ocorridas a partir do dia 07 de janeiro de 2022 e a destruição que aconteceu em vários municípios do Estado de Minas - no dia 12 de janeiro já haviam 341 cidades em situação de emergência por causa das chuvas³¹ - ficou latente que a preocupação dos gestores seria com o apoio e socorro aos cidadãos e entendeu-se não ser de bom tom solicitar novo pedido aos gestores ou responsáveis. Entretanto, o questionário permaneceu aberto para receber respostas, o que infelizmente não ocorreu.

Com a ampliação do prazo de defesa da dissertação para a autora da pesquisa, novos e-mails foram enviados em 14/03, com novos pedidos de resposta. Foram feitos contatos telefônicos para aproximadamente quarenta (40) prefeituras, reforçando o pedido e informando que tal questionário ficaria disponível e aberto até 14/04. Até o dia 20 de abril, foram recebidos mais seis (6) retornos, totalizando vinte e três (23) respostas.

Mais uma vez a data de apresentação foi prorrogada, e novos e-mails foram reenviados, assim como novos contatos telefônicos foram realizados, visando conseguir aumentar o número de respondentes. O questionário permaneceu aberto, aceitando respostas até a data de 30/07/2022, quando então foi fechado. No final, foram obtidas somente vinte e nove (29) respostas, sendo que um município respondeu duas (2) vezes, com agentes diferentes e um terceiro apresentou três (3) respostas, de três (3) diferentes técnicos e gestores. Essas três (3) pessoas foram contatadas pessoalmente, foi explicado a pesquisa e perguntado aos mesmos se poderiam contribuir, o que foi feito prontamente.

Desta forma, dos oitocentos e cinquenta e três (853) municípios, somente vinte e seis (26 municípios), ou seja, somente 3,048% dos gestores municipais se disponibilizaram a responder.

Diante deste cenário, optamos por realizar a pesquisa conforme fora planejado inicialmente, ou seja, buscou-se na internet artigos científicos, reportagens, artigos de opinião e outros, sobre os principais desafios para os gestores públicos frente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

31

Fonte:
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/01/12/mg-tem-341-cidades-em-situacao-de-emergencia-por-causa-das-chuvas.ghtml>

A próxima fase de análise se refere aos relatórios disponibilizados pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, de acordo com as informações lançadas no SICOM - Sistema Informatizado de Contas do Município.

3.2 Relatórios do TCEMG – Prestação de Contas Anuais – PCA – Situação Processual

Os relatórios enviados pelo TCEMG apresentam a situação processual das Prestações de Contas Anuais - PCA – de todos os municípios mineiros. Foram gerados em 22 de novembro de 2021 e enviados pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – CACGM. Os relatórios apresentam os dados acerca da aprovação ou não das contas dos municípios e respectivas opiniões da Unidade Técnica, do Relator e da Câmara Municipal.

Em que pese o envio de tais relatórios, somente foram disponibilizados após solicitação da presidência da referida casa. O acesso ao TCEMG foi muito difícil, primeiramente pela pesquisa ter sido realizada durante a pandemia, com a maioria dos servidores em teletrabalho. Segundo, porque toda consulta tem que ser feita através do canal “Fale com o TCE”, cujo prazo de resposta é de 10 dias, quando respondido.

Foram feitas diversas tentativas de contato através do Fale com o TCE para que a mestrandia pudesse solicitar acesso aos dados necessários. Entretanto, apesar de todas elas terem sido respondidas por eles, o resultado não foi eficaz. O processo via fale com o TCE não evoluiu de acordo com as expectativas e necessidades da autora. Para que pudesse ter acesso a relatórios específicos, somente foram disponibilizados por solicitação direta e para tal, necessário contato com algum servidor interno.

O TCEMG disponibiliza dois sistemas para pesquisa sobre os municípios para acompanhamento da gestão fiscal. Um é o aplicativo Lupa de Minas, cujo qual “promove o acesso do cidadão às informações sobre as receitas e despesas declaradas pelo gestor municipal ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais” e permite “o controle social da administração pública”³². O segundo é o “Fiscalizando com o TCE - Minas Transparente, tudo que o cidadão precisa saber para ajudar na

³² Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/lupademinas/#sobre>

fiscalização e no combate à corrupção”³³. Tais ferramentas são muito claras e didáticas, entretanto, para ter acesso às informações, é necessário inserir o nome da cidade e o ano que se deseja consultar. Como Minas Gerais possui oitocentos e cinquenta e três (853) municípios, para consulta individual por município é interessante, mas para um trabalho envolvendo um lapso temporal maior e todos os municípios de MG, fica muito trabalhoso e demorado. Outra forma de acompanhar as prestações de contas é através da consulta direta no site do TCEMG³⁴ onde, para ter acesso aos dados, necessário inserir ou o nome da parte, ou do advogado ou ainda o número do CPF do gestor ou número do processo, ou ainda, o número do ofício enviado ao gestor, o que dificulta ainda mais a consulta para pesquisa.

Não foi possível localizar as informações sobre o resultado da prestação de contas dos municípios de maneira geral, no site do TCEMG, a não ser em forma de notícias, ou mesmo buscando tais informações na internet. Foram encontradas algumas reportagens sobre isto, inclusive de encaminhamento do relatório enviado ao TSE para fins de impedimentos de gestores públicos no processo eleitoral de 2018³⁵ e 2020³⁶.

Como parte integrante do estudo, foi efetuado um levantamento junto ao Tribunal de Contas de MG, especificamente na Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – CACGM, que encaminhou os relatórios com base nos dados do SICOM (Sistema Informatizado de Contas dos Municípios) com a listagem de situação dos processos de Prestação de Contas Anuais (PCA) de todos os municípios mineiros, de 2014 a 2019.

Nestas listagens é possível visualizar o nome do técnico, seu parecer (Parecer Técnico pela aprovação ou rejeição das contas do gestor), a data da decisão do TCE, o Parecer do relator do TCE (que pode ser igual ou contrário ao Parecer Técnico), da Câmara Municipal (que também pode divergir dos outros dois pareceres) e do local onde o processo se encontra (Arquivo, Ministério Público de Contas, Gabinete, Arquivo, dentre outros). A partir das informações disponibilizadas, pode-se relacionar o motivo pelo qual a prestação de contas foi rejeitada e o gestor oficiado para apresentar defesa em até 30 dias.

³³ Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>

³⁴ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/Processo>

³⁵ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/08/15/interna_politica,980455/lista-de-inelegiveis-do-tce-de-minas-tem-1-356-nomes.shtml

³⁶ <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111624740>.

Esses relatórios apresentam, além das informações acima, o número do processo para cada município, para que possam ser acompanhados por quem se interessar. Desta feita, a partir da análise dos relatórios, foi aberto o acompanhamento processual de cada um desses processos, a finalidade de verificar o motivo da indicação, no parecer prévio do TCE, que enseje a reprovação das contas do município, a aprovação com ressalvas ou qualquer outra situação, bem como o julgamento (aprovação ou rejeição) das contas pela respectiva Câmara Municipal e também pelo Ministério Público de Contas.

Esta análise permitiu identificar os motivos pelos quais as contas foram consideradas inconsistentes e estes dados foram inseridos na tabela síntese (tabela 5, apresentada anteriormente nesta dissertação).

3.3 Recorte Temporal

Em relação ao recorte temporal para a pesquisa, foi estabelecido, como base para o estudo, os dados disponibilizados pelo TCE/MG nos relatórios enviados. Tais relatórios são referentes aos anos de 2014 a 2019.

Como as informações disponibilizadas pelo TCEMG são apresentadas de maneira individual e anual, estabeleceu-se que, para fins de levantamento dos dados e análise dos mesmos, os vinte e seis (26) municípios que responderam aos questionários online foram separados como a população a ser estudada. Os municípios foram identificados como M1 a M26 (aqueles que tiveram mais de uma resposta tiveram o número mantido, acrescido de letras para diferenciar os respondentes). A partir desta delimitação foi providenciado o levantamento acerca dos motivos pelos quais as prestações de contas dos municípios foram reprovadas ou aprovadas parcialmente.

4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS.

4.1 Análise dos Relatórios de Prestação de Contas Anual – PCA -TCEMG

Com o propósito de responder à questão levantada pelo problema da pesquisa, inicialmente foram avaliados os relatórios encaminhados pela

Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – CACGM, do Tribunal de Contas do Estado de MG, no dia 22 de novembro de 2021. Foram encaminhados seis (6) relatórios, cada um referente a um ano fiscal (2014 a 2019), com todos os oitocentos e cinquenta e três (853) municípios de MG e as respectivas opiniões da Unidade Técnica (parecer prévio), do Relator e da Câmara Municipal.

Todas as pessoas que administram dinheiro público são obrigadas a prestar contas. No caso das contas do prefeito, elas são enviadas ao Tribunal de Contas de MG, via SICOM, para que seja expedido o relatório prévio, a fim de auxiliar o julgamento das contas pela Câmara Municipal. Quem julga as contas do executivo é o poder legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas. De acordo com a LC Nº 102/2008, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado de MG, compete ao Tribunal a emissão do parecer prévio, podendo deliberar, conforme disposto no Art.45, incisos I, II e III:

I – Pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II – Pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III – pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais (MINAS GERAIS, 2008).

Mesmo que o Tribunal delibere pela rejeição das contas, quem tem a competência para julgá-las é a Câmara Municipal, no caso, por votação dos vereadores. Esses podem entender diferente do parecer prévio, que é opinativo e não obrigatório. Assim, podem divergir do TCEMG e votar pela aprovação das contas, se for o entendimento da maioria dos vereadores. Entretanto, para que os vereadores possam divergir do sugerido pelo parecer prévio é necessário um quórum especial de 2/3 dos vereadores, conforme estabelecido pelo art.31, §2º da CF/88. Caso a Câmara Municipal aprove as contas, finaliza-se o processo e ele é arquivado. Nada impede que o processo seja analisado tanto pelo TCEMG quanto pelo Ministério Público de Contas (danos ao erário, improbidade administrativa, etc.). E cabe somente ao Poder Judiciário julgar e declarar se o prefeito cometeu

improbidade administrativa dolosa. Essa explicação foi necessária para entendimento das tabelas abaixo.

Com relação aos relatórios enviados pelo TCEMG, por serem extensos, especialmente quanto ao número de municípios de MG, foram elaboradas tabelas resumos com os dados informados, conforme seguem abaixo:

Tabela 1–Tabela resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer Técnico

Ano	Parecer Técnico (Parecer Prévio)					
Contas	Aprovadas	Aprovação com ressalvas	Análise através de substituta	Sem parecer	Reprovadas	Total Municípios
2014	623	22	5	20	183	853
2015	566	6	1	45	235	853
2016	579	4	5	44	221	853
2017	739	3	1	19	91	853
2018	804	0	0	12	37	853
2019	754	5	0	23	71	853

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos relatórios PCA do TCE/MG.

Com relação ao parecer prévio, pode-se perceber que o número de municípios com indicação para aprovação das contas é muito superior às indicações pela rejeição das contas. A indicação de aprovação com ressalvas apresenta uma diminuição de 2014 até 2018, quando zerou, mas apresentou um pequeno aumento em 2019. Para os que estão sem parecer há uma oscilação nos números, mas também apresentou queda até 2018. Houve pequena evolução em 2019.

Tabela 2 - Quadro resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer TCEMG

Ano	Parecer TCEMG							
	Aprovadas	Aprovadas com ressalvas	Determinada Recomendação	Outra Decisão	Sem decisão	Sem Parecer	Reprovadas	Total de Municípios
2014	766	4	1	1	15	11	55	853
2015	767	5	0	1	6	20	54	853
2016	761	4	0	5	4	37	42	853

2017	743	1	0	4	5	76	24	853
2018	770	1	0	1	6	69	6	853
2019	713	1	0	1	4	131	3	853

Fonte: Elaborada pela autora, tendo como base os relatórios PCA do TCE/MG.

De acordo com os pareceres do TCEMG, pode-se perceber que o número de municípios com indicação para aprovação das contas é muito superior às indicações pela rejeição das contas, além de apresentarem uma similaridade nos números de aprovação. A indicação de aprovação com ressalvas apresenta um número pequeno em 2014 e 2016, aumento em 2015 e praticamente zerada de 2017 a 2019. Os números constantes em 2018 e 2019 aparentam ser altos quanto a não ter parecer e baixos na coluna de reprovados possivelmente por causa do prazo de análise. Provavelmente estes valores se modificarão posteriormente, com o avançar do vencimento de prazo para aprovação das contas.

Tabela 3 –Tabela resumo dos relatórios enviados pelo TCEMG/ Parecer Câmara Municipal do Município.

Ano	Parecer Câmara Municipal do Município				
	Aprovadas	Aprovado com ressalvas	Sem parecer	Reprovadas	Total Municípios
2014	765	4	41	43	853
2015	740	4	62	47	853
2016	725	8	91	29	853
2017	661	2	184	6	853
2018	674	4	170	5	853
2019	356	2	493	2	853

Fonte: Elaborada pela autora, tendo como base os relatórios PCA enviados pelo TCE/MG.

Após análise dos relatórios enviados pelo TCEMG, pode-se perceber que as decisões são divergentes entre os responsáveis pelas análises. Em alguns momentos, os técnicos entendem pela aprovação, aprovação com ressalva ou reprovação das contas, quando os relatórios ou o próprio poder legislativo entendem divergentemente, podendo aprovar ou rejeitar as contas de acordo com o entendimento deles.

Os números constantes em 2018 e especialmente em 2019 aparentam ser altos quanto a não ter parecer (sem parecer) e baixos na coluna de reprovados

possivelmente por causa do prazo de análise. Provavelmente estes valores irão se modificar posteriormente, à medida em que os processos forem analisados.

Ao buscar o local físico onde os processos com contas reprovadas se encontravam, pode-se observar que a maioria havia sido arquivada (exceto para as contas de 2019), conforme segue tabela síntese abaixo:

Tabela 4 - Tabela resumo de Contas reprovadas - relatórios enviados pelo TCEMG/Parecer Câmara Municipal do Município.

Ano	Contas reprovadas				
	Parecer técnico	Parecer TCE/MG	Parecer Câmara Municipal	Arquivadas	Total sem arquivar
2014	183	54	43	812	41
2015	235	42	47	792	61
2016	221	24	29	764	89
2017	91	6	6	656	187
2018	37	3	5	675	178
2019	71	54	2	346	507
Total	838	183	132	4.045	1.063

Fonte: Elaborada pela autora, tendo como base os relatórios PCA enviados pelo TCE/MG.

Essa tabela demonstra a diferença de avaliação entre os pareceres técnicos, prévios e a decisão da Câmara Municipal, competente para julgar as contas anuais do Poder Executivo. Pode-se notar que na maioria das vezes o Parecer do técnico é mais rigoroso em relação ao parecer prévio do TCE/MG e menor ainda que o da Câmara Municipal. À exceção de 2019, em virtude do prazo de análise, a maioria dos processos foram arquivados, ou seja, foram finalizados.

Uma das hipóteses de divergência é quanto à influência externa, como o apoio político existente entre legislativo e executivo e também em relação se o prefeito ainda permanece no governo ou não. São decorrentes das possíveis relações externas. O entrevistado E5, atualmente deputado estadual, mas que já exerceu a vereança e também foi secretário tanto municipal quanto estadual, pontuou acerca destas divergências, quando perguntado sobre quais as dificuldades em relação a aprovação das contas com relação ao Tribunal de Contas de MG (relatório prévio) e aprovação do mesmo pela Câmara Municipal:

[...]. Dessa forma, fica a preocupação de qualquer gestor municipal em não ver apreciada em tempo adequado suas prestações de contas. Principalmente, quando o gestor já não está no mandato e perde condições políticas com a Câmara Municipal e, uma possível conjectura de maioria desfavorável, por simples desentendimento político, pode desaproveitar as

contas municipais. Conheço caso de gestor sério e honesto do interior de Minas que obteve parecer favorável pelo Ministério Público de Contas e Parecer Prévio Favorável pelo TCE/MG, sem nenhuma ressalva. Contudo, quando uma de suas contas foi para análise da Câmara Municipal, o gestor já estava afastado da prefeitura há mais de 5 anos e tinha apenas um vereador aliado.

O resultado é que teve a prestação de contas rejeitada, por um motivo fútil levantado apenas no âmbito do Legislativo, e ficou com seus direitos políticos cassados. Verdadeira lástima!

Os gestores que responderam ao questionário online foram questionados se fatores externos podem representar desafios à sua atuação como gestor. Um dos itens apresentados a eles como exemplo, foi a interferência política. Com um percentual de 37,9% dos respondentes concordando totalmente com esta afirmação e mais 37,9% da opção “mais concordo que discordo”, chega-se ao percentual de 75,8% de gestores que concordam que fatores externos podem ser desafios a sua atuação. Indiferentes a isto foram 13,8% e que discordam ou totalmente (3,4%) ou mais discorda que concorda (6,9%) somam 10,3%, conforme será apresentado posteriormente na análise dos resultados do questionário online.

Para além das respostas do questionário on-line e das entrevistas concedidas, foi realizado um levantamento na rede mundial de computadores acerca dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas, seja pelo TCEMG, seja pelo TCU.

A primeira notícia que merece destaque, ainda que o ano de 2022 não seja objeto desta dissertação, é referente à reportagem do Jornal Estado de Minas do dia 10 de agosto de 2022, acerca da lista de nomes entregue pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Essa lista continha os nomes de seis mil, oitocentos e quatro (6.804) gestores e ex-gestores públicos que tiveram suas contas julgadas como irregulares pelo TCU, de forma definitiva, nos oito anos passados. Isto significa que o processo para julgamento das contas já ocorreu, foram contas julgadas irregulares em processos já transitados em julgado, ou seja, não existe mais possibilidade de se recorrer da sentença.

Nesta lista, Minas Gerais participa com quatrocentos e quarenta e quatro (444) nomes de gestores ou ex-gestores condenados de forma definitiva.³⁷

Consultando o site do TSE, a justificativa para tal ação se dá pela legislação em vigor e também por 2022 ser ano eleitoral. Para que o gestor ou ex gestor possa concorrer a algum cargo público, algumas condições são necessárias e dentre elas,

³⁷ Jornal o Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/08/10/interna_politica,1385860/tcu-minas-gerais-tem-444-gestores-publicos-com-contas-julgadas-irregulares.shtml

não pode ser considerado inelegível pelo TSE. Esta lista do TCU auxilia nesta análise:

Os dados auxiliam a Justiça Eleitoral a decidir quem poderá ou não concorrer nas Eleições 2022, com base nas inelegibilidades previstas na **Lei Complementar nº 64/90**. Dentro dos critérios legais, cabe à Justiça Eleitoral declarar ou não a inelegibilidade das candidatas e candidatos a um cargo público. Conforme prevê a Lei da Ficha Limpa (**Lei Complementar nº 135/2010 – alínea “g”**), são considerados inelegíveis aqueles que tiverem as prestações de contas rejeitadas por irregularidade insanável ou que configure ato doloso de improbidade administrativa. Uma vez condenado, o gestor público permanece inelegível por oito anos. (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral) disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tse-recebe-do-tcu-Lista-de-gestores-publicos-com-contas-irregulares>).

A listagem pode ser conferida no link de acesso tanto do TCU, quanto do Jornal Estado de Minas.

No site do TCE/MG, na data de 16 de agosto de 2022, eles apresentam também uma listagem com os nomes dos gestores e ex-gestores que tiveram seus nomes enviados para o TRE MG, em virtude de terem tido suas contas julgadas irregulares, em sentença transitado em julgado:

O Tribunal de Contas de Minas Gerais disponibilizou, nesta terça-feira (16/08), a lista dos gestores “que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente”, assim definida no artigo 11, parágrafo 5º, da chamada Lei das Eleições, a Lei 9504 de 1997. São as contas de gestão julgadas irregulares - com ressarcimento, pelo TCEMG e contas de governo rejeitadas pelo legislativo. A lista abrange processos transitados em julgado e retroage 8 anos do pleito deste ano (MINAS GERAIS, 2022³⁸).

A relação dos nomes enviados ao TRE MG em 2022 pode ser conferida no link a seguir: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111621065>

Além desta listagem, o TCEMG noticiou a entrega de duas listas para o TRE MG em 2014, sendo uma com o nome dos prefeitos (parecer prévio pela rejeição das contas de governo) e outra dos administradores com contas irregulares que devem devolver valores aos cofres públicos. As relações incluem as decisões da mesma forma como as do ano de 2022, ou seja, decisões do Tribunal de Contas. A relação dos nomes pode ser conferida em <http://www.tce.mg.gov.br/Lista-TRE-2014-Elaborada-em-cumprimento-a-Lei-Federal-9504-97-.html/Noticia/1111621064>

³⁸ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111625807>

4.2 Análise das Prestações de Contas Anuais dos Municípios Respondentes de acordo com os relatórios fornecidos pelo TCEMG

A etapa seguinte da dissertação consiste em fazer uma análise das prestações de contas anuais dos municípios respondentes do questionário online de acordo com os relatórios fornecidos pelo TCE-MG.

Os municípios que tiveram suas contas analisadas são aqueles em que os gestores responderam ao questionário *on line*. Foram considerados vinte e cinco municípios (25), pois, dos vinte e nove (29) municípios respondentes, um município apresentou três (3) respostas de representantes diferentes e outros dois (2) também apresentaram as percepções de dois agentes distintos, cada, totalizando, então, vinte e cinco cidades no total. Como cada município tem um processo de prestação de contas por ano, foram averiguadas a situação de cada um deles, para os seis anos disponibilizados pelo TCE-MG (2014 a 2019), culminando em cento e cinquenta (150) processos observados (Anexo C).

A partir desse esclarecimento acima, deve-se explicar que os municípios respondedores são representados pela Letra “M” de Município e o respectivo número, de acordo com a ordem de chegada da resposta dos gestores. Como foram enviados seis relatórios, providenciou-se a abertura de cada um deles, o município localizado na planilha pelo nome e depois foi verificada a situação do julgamento das contas.

Nestes relatórios, o primeiro diagnóstico é realizado por um Técnico de Controle Externo do TCE, cujo qual elabora o Parecer Prévio para envio à Câmara Municipal. Este parecer, de acordo com a LC 102/2008 (Lei Complementar 102, de 17/01/2008, dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências), determina, em seu art.45, sobre a deliberação das contas, ensejando que a emissão do parecer prévio poderá ser (I) pela aprovação das contas, (II) pela aprovação das contas com ressalva e (III) pela rejeição das contas.

No caso das prestações de contas, especificamente, o Anexo I da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2016, elenca os pilares que deverão ser avaliados na apresentação da PCA, cujos quais são destacados como segue:

- (i) os limites e as condições para a realização de despesa com pessoal;
- (ii) aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino,

- (iii) aplicação em ações e em serviços de saúde, com a especificação dos índices alcançados;
- (iv) observância do repasse mensal de recursos ao Poder Legislativo do município e
- (v) abertura de créditos adicionais. (BRASIL, MINAS GERAIS - Tribunal de Contas de Minas Gerais - TCE MG).

A síntese da análise realizada está condensada no quadro a seguir:

Tabela 5 - Número de Municípios Respondentes - Irregularidades apontadas no Relatório de PCA do TCEMG por ano

Norma Infringida	Número de Municípios Respondentes - Irregularidades apontadas no Relatório de PCA do TCEMG por ano						TOTAL
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Lei 4.320/64 Art. 42	2 (M11/12) e (M14/21)	1 (M11/12)	3 (M11/12), (M14/21) e M24	1 (M24)	0	1 (M7)	8
Lei 4.320/64 Art. 43	2 (M4,M5)	1 (M13)	1 (M1)	0	0	0	4
Lei 4.320/64 Art. 43 e LC 101/2000 Art.8, P.U.	2 (M1, M13)	4 (M1,M5,M6,M13)	3 (M3,M9, M11/12)	0	1 (M1)	0	10
Art. 59 da Lei 4.320/64 e inciso II do art. 167 CF/88	0	0	0	1(M4)	0	0	1
Art. 59 da Lei 4.320/64 e inciso II do art. 167 CF/88 c/c § único do art. 8º da LRF	0	0	0	1 (M25/26/28)	1 (M11/12)	0	2
Inciso I, caput Art.29 A CF/88	2 (M1, M16)	1 (M1)	0	0	0	0	3
Art. 212 CF/88 - Mínimo 25%	1 (M1)	1 (M25/26/28)	1 (M25/26/28)	0	0	0	3
LC 101/2000, art.16,§1	1 (M13)	1 (M3)	0	0	0	0	2
LC 101/2000, art. 19, III	0	1 (M13)	0	0	0	0	1

LC 101/2000, art. 20, III, b.	1 (M1)	1 (M13)	0	0	0	0	2
LC 101/2000, art. 50, inciso I (recomendação)	0	0	0	0	1 (M1)	0	1
Irregularidades Pertinentes à LC101/2000, à Lei n. 9.394/1996 e à Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008	0	0	1 (M25/26/28)	0	0	0	1
Irregularidades Pertinentes à LC101/2000, parágrafo único do art. 8º e à Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, §8º do art. 1º	0	0	1 (M25/26/28)	0	0	0	1
APROVAÇÃO DAS CONTAS ANALISADAS	16	15	18	21	22	21	113
	16 (M2, M6, M7, M8, M9, M10, M15, M17, M18, M19, M20, M22, M23, M24, (M25,26,28),M29)	15 (M2, M4, M7, M8, M9, M10, M14, M16, M17, M18, M19, M22, M23, M27, M29)	18 (M2, M4, M5, M6, M7, M8, M10, M13, M15, M16, M17, M18, M19, M20, M22, M23, M24, M27 e M29)	21 (M2, M3, M5, M6, M7, M8, M9, M10, (M11/12), M13, (M14/21), M15, M16, M17, M18, M19, M20, M22, M23, M27 e M29)	22 (M2, M3, M4, M5, M6, M7, M8, M9, M10, M13, M14/21, M15, M16, M17, M18, M19, M20, M22, M23, M24, M27 e M29)	21 (M2, M3, M4, M5, M6, M8, M9, M10, M11/12, M13, M14/21, M15, M16, M17, M18, M19, M20, M22, M23, M24 e M29)	113

Fonte: Elaborada pela autora.

Em que pese terem sido levantados treze (13) fatores de irregularidade das contas, que ensejaram a reprovação das mesmas, ou aprovação com ressalvas, o foco da análise desta dissertação é em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, de acordo com o relatório prévio do TCE-MG, CINCO (5) irregularidades foram identificadas como motivadoras de reprovação ou aprovação com ressalva das contas, baseadas nas normas da LRF:

- 1) LC 101/2000, art.16, §1 - Este artigo versa sobre a possibilidade do aumento de despesa (criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental) e suas condições. No caso, precisa ser acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício de quando entrará em vigor e também os dois subsequentes, além da declaração do ordenador de despesa que este aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO. Estas irregularidades foram apontadas em 2014 para M13 e 2015 para M3.
- 2) LC 101/2000, art. 19, III - o Art. 19 estipula o valor máximo para a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, que, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida. O inciso III é referente aos municípios, que no caso só podem gastar até no máximo 60% (sessenta por cento) da sua receita corrente líquida. A ocorrência foi verificada em 2015, para um município, M13. Ou seja, pode-se concluir que o M13 extrapolou o limite máximo de 60% com gasto com pessoal, o que extrapola o previsto tanto na LRF quanto na CF/88, Art. 169.
- 3) LC 101/2000, art. 20, III, b: Trata-se da limitação quanto a repartição dos limites globais do art. 19, que no caso dos municípios, não poderá exceder 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. Estes limites foram extrapolados por M1 em 2014 e M13 em 2015. No caso de M1, o prefeito que teve suas contas rejeitadas já não mais exerce o cargo. Entrou com

pedido de reexame e o processo está em fase de análise quanto ao arquivamento final ou não.

- 4) O art. 50 da mesma lei, apontado no relatório prévio como uma recomendação ao ente, diz respeito a escrituração e consolidação das contas, que no caso em tela, eles recomendaram que o executivo observasse o disposto na lei, ou seja, que a disponibilidade de caixa deveria constar de registro próprio, para que os recursos vinculados (a órgão, fundo ou despesa obrigatória) pudessem ser identificados e escriturados de forma individualizada.
- 5) Por fim, o mais citado em relação à LRF que foi descumprido, foi o Parágrafo único do art. 8 da LRF, em conjunto com a Lei 4.320/64 (incisos diversos), além da IN 13/2008 do TCEMG (contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual e outras normas). O Art. 8 da LC 101/2000 dispõe que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, em até 30 dias após a publicação dos orçamentos, seguindo o estabelecido na LDO. E o parágrafo único obriga a vinculação desses recursos à finalidade específica ao qual foi determinado, mesmo que em exercício diferente de quando ocorrer o ingresso do recurso.

Para facilitar o entendimento dos leitores quanto aos motivos de emissão de parecer ou julgamento desfavorável das contas anuais, além do explicitado acima sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta-se abaixo a letra das normas que foram infringidas no exame das contas anuais, constantes na tabela nº 5 acima.

- 1) Lei 4.320/64, Art. 42 – O Art. 42 da Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro - Lei 4320/64, estabelece que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.
- 2) Lei 4.320/64, Art. 43 –A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada.
- 3) Lei 4.320/64, Art. 59 e inciso II do art. 167 CF/88 - Nesse caso específico, o motivo pelo qual há indicação de rejeição da conta vem balizado na junção

das duas legislações: pela infração ao art. 59 da Lei 4.320/64, que estabelece que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos e também ao art. 167, II da CF/88: cujo qual dispõe que são vedadas (Caput Art. 167) a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (II);

- 4) Constituição Federal de 1988, Art. 29-A, refere-se ao limite máximo da despesa do Poder Legislativo Municipal (incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos), que não poderá ultrapassar 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.
- 5) Constituição Federal de 1988, Art. 212 CF/88 – Mínimo 25% - Prevê a obrigatoriedade ao município de aplicar anualmente, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta análise mostra como o conhecimento sobre as diversas leis e seus conteúdos é necessário para que o gestor (ou quem for incumbido deste compromisso) possa transmitir os dados de maneira correta para o TCEMG. O que demonstra a necessidade de capacitação dos gestores e agentes públicos, consequentemente da imprescindibilidade das prefeituras ou órgãos públicos em geral fornecer cursos de capacitação para os agentes públicos.

A apreciação das prestações de contas anuais aparenta ser um desafio para os gestores, uma vez que a omissão do prefeito em prestá-las pode ensejar crime de responsabilidade para ele (art. 1º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67), bem como instauração do processo de Tomada de contas especial pela Câmara Municipal.

4.3 Análise dos Resultados do Questionário enviado aos gestores municipais (e-mail da prefeitura ou do responsável pelo recebimento de e-mails - cadastro fornecido pela AMM).

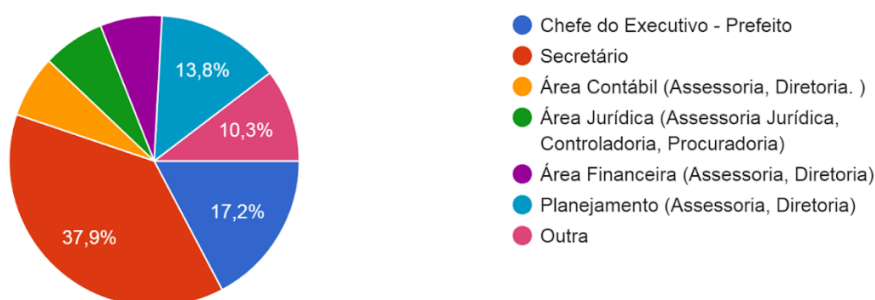
Conforme já explicado na metodologia, foi desenvolvido um questionário eletrônico para colher informações junto aos gestores, de caráter mais pessoal e subjetivo. Foram realizadas várias perguntas a fim de se conhecer o perfil dos gestores, escolaridade, idade, tempo de serviço público, interesse em cursos e se

efetuados. A segunda parte foi direcionada para itens referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas com o objetivo de serem respondidas de acordo com o pensamento dos gestores. Tais dados são subjetivos e não são encontrados nos portais de transparência.

A primeira pergunta se refere à identificação do município, cujos nomes não serão divulgados. As identificações serão feitas através de letras, para que os resultados possam ser comparados.

Gráfico 1 - Cargo dos respondentes

Qual seu cargo?
29 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

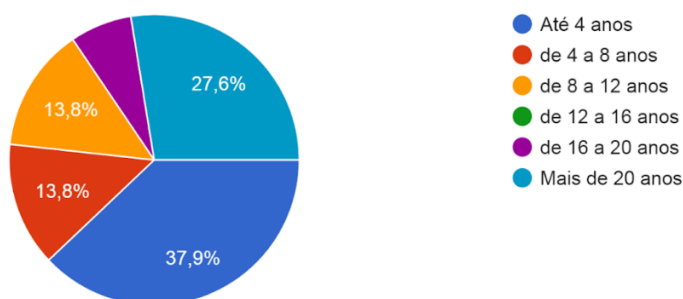
Conforme pode-se observar no gráfico acima, na maioria dos municípios as respostas foram dadas por outros que não o prefeito. Somente 17,2% das respostas foram dadas pelos prefeitos, e os outros 82,8% foram dadas pelos secretários (37,9%). A área de planejamento respondeu por (13,8%) e as áreas financeira, jurídica e contábil ficaram empatadas com 6,9% cada. A área “outra”, cujas funções não foram especificadas, foi responsável por 10,3% das respostas. Esse resultado demonstra que os chefes do executivo delegaram a função de responder o questionário para outras pessoas, possivelmente àquelas responsáveis pelas informações.

Os entrevistados E1 e E2 informaram que a maioria dos gestores que os procuram para orientação sobre a LRF são: “Servidores e secretários: 80%; Prefeitos:10% e Assessores jurídicos:10%., o que condiz com os dados dos questionários.

Segundo um dos entrevistados, ele afirmou que: “Não temos esses dados concretos. Essas informações são baseadas na vivência diária da minha área” (E1), enquanto que E2 confirma que “o perfil de quem procura varia muito, vai desde prefeitos que tem dúvidas de casos que eles vivenciaram a normalmente, procuradores ou contadores do município). ”

Gráfico 2 - Tempo de atuação como gestor público

Tempo que atua como gestor público
29 respostas



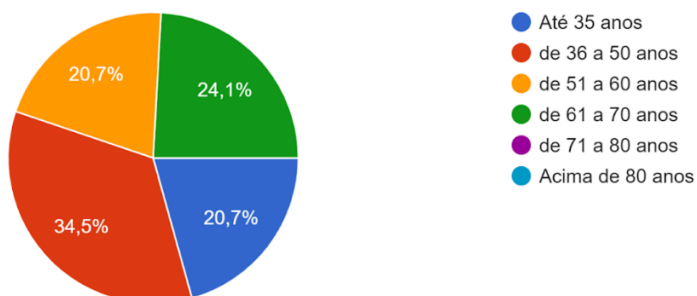
Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação ao tempo de atuação como gestor público, 37,9% informaram que tem até 4 anos de atuação, enquanto 27,6% responderam ter mais de 20 anos no setor público. Entre 4 e 8 anos e de 8 a 12 anos a média foi de 13,8%, enquanto entre 16 a 20 anos somente 6,9%. Interessante notar que os tempos de atuação mais perceptíveis ficaram nos extremos, ou seja, até 4 anos de serviço público com 37,9% e mais de 20 anos, com 27,6%, o que totaliza 65,5% do total dos respondentes.

Esta resposta permite concluir que a maioria dos gestores (37,9%) é constituída por pessoas novatas na esfera pública (até 4 anos), o que pode ser uma limitação à sua atuação. Por outro lado, 27,6% são gestores/agentes públicos experientes, com mais de 20 anos de atuação na área pública.

Gráfico 3 - Idade dos respondentes

Qual sua idade?
29 respostas

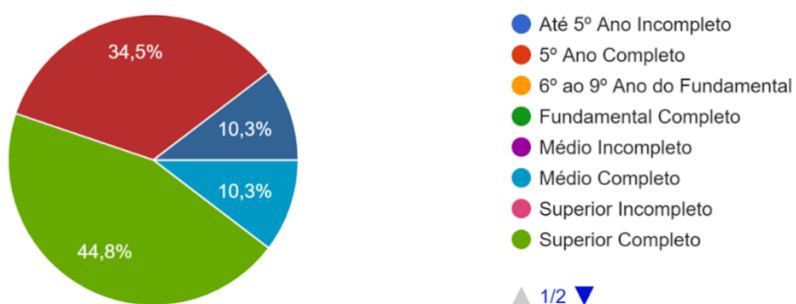


Fonte: Elaborado pela autora.

Os gestores que tem até 35 anos são 20,7% dos respondentes, de 36 a 50 anos, 34,5%, de 51 a 60 anos, 20,7% e de 61 a 70 anos, 24,1%. Não foi identificado nenhum gestor com idade acima de 70 anos. Assim, entende-se que a maioria dos gestores (75,9%) tem até 60 anos de idade.

Gráfico 4 - Grau de instrução dos respondentes

Qual seu grau de instrução?
29 respostas



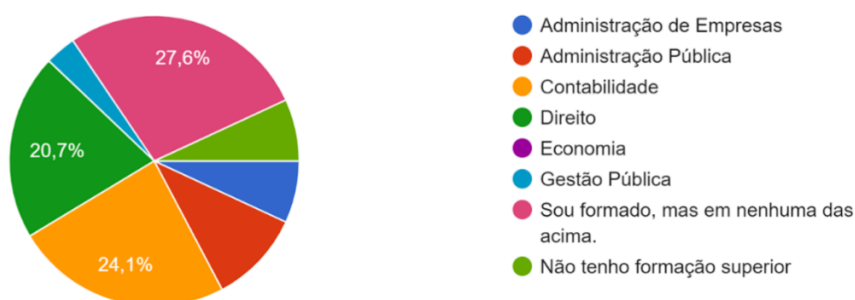
Fonte: Elaborado pela autora.

Com referência ao grau de instrução, se somados o ensino superior completo (44,8%), com os que possuem pós-graduação (34,5%) e mestrado (10,3%), pode-se concluir que a grande maioria possui grau de instrução superior (89,6%). Somente 10,3% apresentam ensino médio completo e outros 10,3% possuem até o 5 ano incompleto. Não foi identificado nenhum gestor com doutorado ou pós-doutorado. O número de pessoas com grau de instrução superior completo ou acima permite concluir ser um dado positivo, uma vez que pode facilitar o entendimento das normas e procedimentos necessários à aplicação das leis, diminuindo a limitação quanto a sua atuação.

Gráfico 5 - Área de formação dos respondentes

Qual sua área de formação?

29 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

A área de formação dos respondentes mostrou-se heterogênea, sendo 24,1% da área de contabilidade, 20,7% da área jurídica, 10,3% Administradores Públicos, 6,9% formados em administração de empresas, 3,4% em Gestão Pública e 6,9% informou que não tem formação superior. Com 27,6% de formados em nível superior diferente das apontadas na pergunta, os cursos de formação além dos questionados, apresentados foram Arquitetura e Urbanismo (2,9%), Comunicação (2,9%), Comunicação Social – Publicidade e Propaganda (2,9%), Engenharia Civil (2,9%), Letras (5,8%), Pedagogia (8,7%), Contabilidade Pública (2,9%), Turismo (2,9%), Veterinária (2,9%) e mestre em atividade física e saúde (2,9%).

A maioria dos respondentes possui formação nas áreas correlatas à aplicação e interpretação das leis (contabilidade, direito, gestão pública, administração de

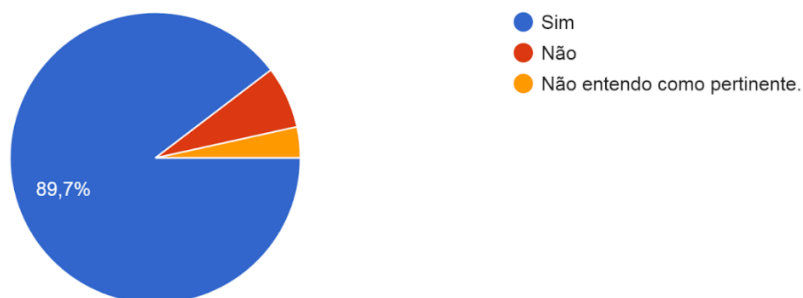
empresas e pública), o que pode contribuir para diminuir os desafios e limitações de atuação.

Mister informar que a somatória não fecha com a porcentagem indicada, uma vez que, além de alguns respondentes terem inserido resposta com sua formação, já respondida na questão acima (ex. Administração Pública, Direito e Contabilidade) várias outras respostas que não a perguntada, foram acrescentadas, como por exemplo: “não tenho”, “não possuo”, “só uma formação superior”. Entendemos que este equívoco se deu por se tratar de uma questão aberta e os respondentes não observarem a pergunta feita, que era: “Caso tenha outra formação superior que não conste na pergunta acima, ou tenha mais de uma formação, favor informar”.

O próximo bloco (questões do questionário) se referia a capacitação dos gestores e as respostas dadas em percentuais. O primeiro bloco especifica a pergunta e no segundo, o quantitativo de ações relacionadas, de acordo com o questionamento anterior, conforme apresentado nos gráficos abaixo:

Gráfico 6 - Realização de cursos relacionados à área de gestão

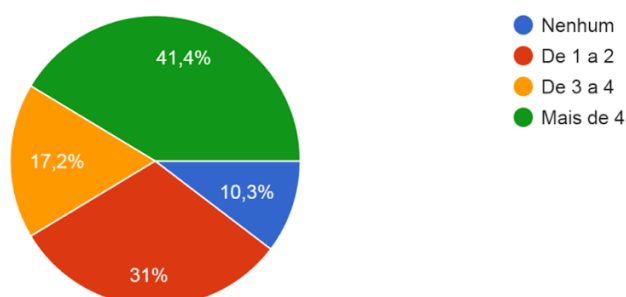
Procura fazer cursos relacionados a área de gestão?
29 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 7 - Quantidade de cursos de gestão realizados

Quanto cursos já realizou com relação à Gestão?
29 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

Nesses dois gráficos pode ser observado que 89,7% dos respondentes entendem ser importante a realização de cursos e demonstram que somente 10,3% desta população de gestores nunca realizou nenhum curso em relação à gestão. Por outro lado, 41,4% deles realizaram mais de 4 cursos e 17,2% entre 3 e 4. Informaram que procuram realizar cursos referentes a gestão, quando das respostas quantitativas.

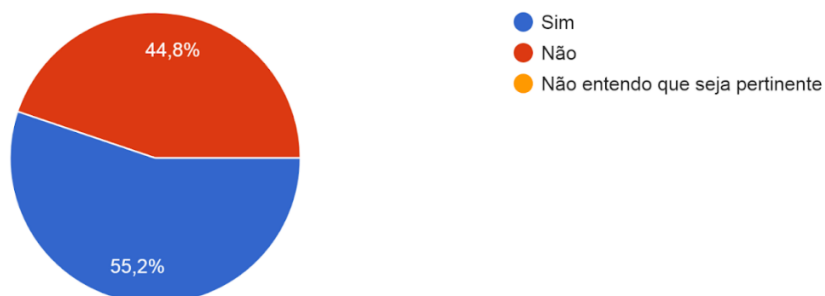
Esses dados demonstram que os respondentes entendem ser importante fazer cursos. Demonstra também, que procuram realizá-los, proporcionando, assim, uma capacitação e melhoria nos serviços. A realização destes cursos pode ser um desafio ou mesmo uma limitação, a partir do momento que o gestor se dedica a fazê-lo.

Como um dos objetivos específicos da pesquisa em tela se refere a verificar se os gestores recebem suporte da organização em que atuam, tais como capacitação, infraestrutura e suporte jurídico para lidar com as responsabilidades fiscais, foram inseridas diversas perguntas que se relacionam a estes temas no questionário. A primeira delas inquiria se o gestor já havia realizado cursos relacionados à LRF, seguida pela quantidade efetuada:

Gráfico 8 - Cursos relacionados à LRF

Já fez cursos relacionados à LRF?

29 respostas

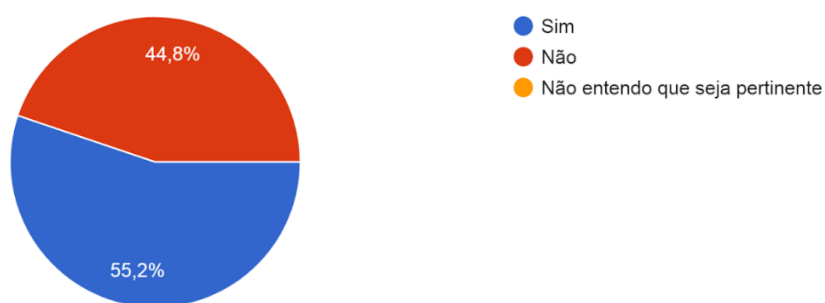


Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 9 - Quantidade de cursos relacionados à LRF

Já fez cursos relacionados à LRF?

29 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste quesito, 55,2% da população respondente confirmou procurar realizar cursos acerca da LRF e, dentre os que efetivamente realizaram, 44,8% realizaram pelo menos de 1 a 2 cursos e 10,3% realizaram mais de 4 cursos referentes à LRF. 44,8% informou que nunca realizou nenhum curso específico à Lei de

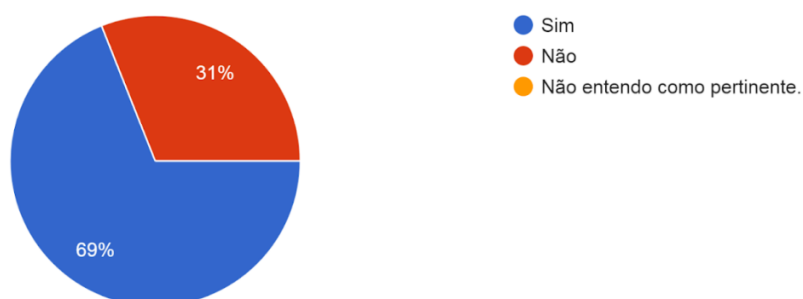
Responsabilidade Fiscal. Aqui a resposta demonstra que é um assunto bastante dividido, uma vez que as porcentagens entre quem não fez nenhum e de quem fez de 1 a 2 é exatamente a mesma, o que pode ser entendido tanto como uma limitação (dos que não fizeram) quanto um desafio, para que eles o façam. Demonstra também que a capacitação é uma real necessidade para o conhecimento da LRF.

Ao serem indagados acerca de cursos sobre o PPAG, LDO e LOA, os gráficos demonstram que 69% da população em indicou que já realizou cursos sobre os instrumentos de planejamento da LRF, divididos no seguinte percentual: 41,4% realizou entre 1 e 2 cursos, 13,8% de 3 a 4 cursos, assim como os que realizaram mais de 4 cursos, que também foi de 13,8% da população respondente. E os que declararam não ter efetuado nenhum curso atingiu 31% das respostas, conforme demonstrado nos dois gráficos abaixo:

Gráfico 10 - Cursos relacionados à PPAG, LDO e LOA

Você já fez cursos sobre o PPAG, LDO e LOA?

29 respostas

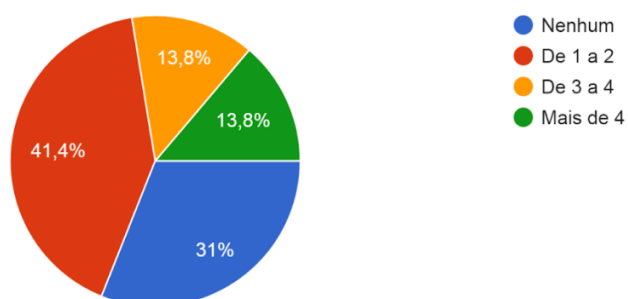


Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 11 - Quantidade de cursos relacionados à PPAG, LDO e LOA

Quantos cursos já realizou sobre PPAG, LDO e LOA?

29 respostas



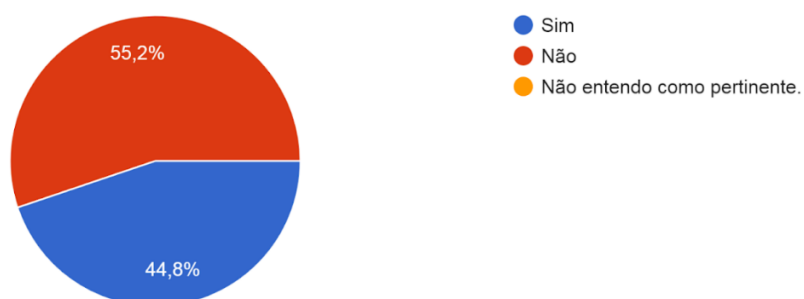
Fonte: elaborado pela autora

A próxima pergunta diz respeito à realização de cursos sobre o ciclo orçamentário:

Gráfico 12 - Cursos sobre o ciclo orçamentário

Você já fez cursos sobre o ciclo orçamentário?

29 respostas

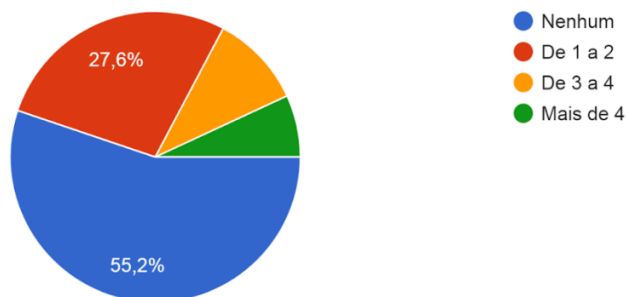


Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 13 - Quantidade de cursos realizados sobre ciclo orçamentário

Quantos cursos já realizou sobre ciclo orçamentário?

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

Interessante notar que 55,2% dos respondentes informaram não ter realizado nenhum curso acerca deste conteúdo, entretanto, na pergunta anterior, somente 31% dos gestores informaram não ter feito nenhum curso sobre o PPA, LDO e LOA. Conforme apresentado na página eletrônica da Câmara dos Deputados, “o modelo orçamentário brasileiro é composto de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA”.³⁹

A Constituição Federal, em seu Art. 165, estabelece como leis de iniciativa do poder executivo, estes três instrumentos de planejamento, os quais compõem o ciclo orçamentário brasileiro. Na LRF, somente o PPA não faz parte da legislação, em decorrência do veto apresentado pelo Presidente da República, constante na mensagem do veto n. 627, de 4 de maio de 2.000, quando se acessa a referida Lei.

Esse resultado demonstra que os gestores não têm conhecimento específico em relação ao ciclo orçamentário, uma vez que o PPA, a LDO e a LOA são partes integrantes e essenciais a ele, o que demonstra uma limitação em sua atuação.

Na tabela abaixo realizou-se um consolidado dos dados referentes à capacitação dos gestores. No primeiro bloco as perguntas são referentes ao

³⁹Disponível

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

em:

conteúdo do curso e no segundo bloco, o número de cursos efetivamente realizados (ou não).

Tabela 6 – Consolidação dos dados referentes à capacitação dos gestores

Perguntas e Respostas	Primeiro Bloco (%)			Segundo Bloco – Quantitativo (%)			
	Sim	Não	Não entendo como pertinente	Nenhum	1 a 2	3 a 4	Mais de 4
Procura fazer cursos relacionados à área de gestão?	89,7%	6,9%	3,4%	-	-	-	-
Quanto cursos já realizou com relação à Gestão?	-	-	-	10,3%	31%	17,2%	41,4%
Já fez cursos relacionados à LRF?	55,2%	44,8%	-	-	-	-	-
Quanto cursos já realizou com relação à LRF?	-	-	-	44,8%	44,8%	-	10,3%
Você já fez cursos sobre o PPAG, LDO e LOA?	69%	31%	-				
Quanto cursos já realizou sobre o PPAG, LDO e LOA?	-	-	-	31%	41,4%	13,8%	13,8%
Você já fez cursos sobre ciclo orçamentário?	44%	55,2%	-	-	-	-	-
Quanto cursos já realizou sobre ciclo orçamentário?	-	-	-	55,2%	27,6%	10,3%	6,9%

Fonte: Elaborada pela autora, baseado no questionário online.

Ao questionar os entrevistados se os gestores têm conhecimento sobre os pilares da LRF (planejamento, controle, responsabilidade, prestação de contas e transparência), o entrevistado E1 respondeu que “a grande maioria não tem. Os que têm maior conhecimento no assunto são os servidores, secretários e procuradores.” (E1). E2 respondeu que “não tem como falar sobre todos os gestores, se eles têm conhecimento dos pilares da LRF. Mas que, se não tem, deveriam ter. Acredito que a maioria conhece a LRF, já tem mais de 20 anos aí de vigência.”

Além disto, ambos entrevistados informaram que os órgãos onde atuam oferecem diversos cursos para capacitação, além de suporte para que as dúvidas sejam sanadas:

Sim. A AMM oferece suporte técnico através de e-mail telefone, consultas presenciais do qual os gestores e servidores são orientados a agir dentro dos preceitos legais dos quais a LRF faz parte. Temos cursos no Centro de Qualificação do Gestor Público que embora não seja temática LRF são cursos como de Controle Interno, Licitação que são regidos pelos preceitos da mesma LRF. Quando teve alteração, fizemos palestras e um curso voltado para isso. (E1)

“O Tribunal de Contas oferece cursos frequentes de capacitação para os gestores por meio da Escola de Contas e anualmente ele tem a Pós-Graduação em Finanças Públicas que trata de temas de Lei de Responsabilidade Fiscal e Gestão Fiscal Responsável.”

Diante destas respostas, a autora desta pesquisa questionou os entrevistados E1 e E2 se existia demanda por parte dos gestores para esses cursos, sendo que as respostas foram afirmativas. E1 afirmou que “sim, pois não querem ter problemas futuros” e E2 afirmou que “existe bastante demanda por capacitação, sim, nesta área.” Ainda com a intenção de levantar as principais demandas, E1 informou que “monitoramos o atendimento geral via registro do sistema interno da casa, por número de atendimentos e não por assunto” e E2 disse que “A Escola de contas realiza o monitoramento destas demandas e com isso ela alinha, desenha os cursos ao longo do ano e para os anos subsequentes.”

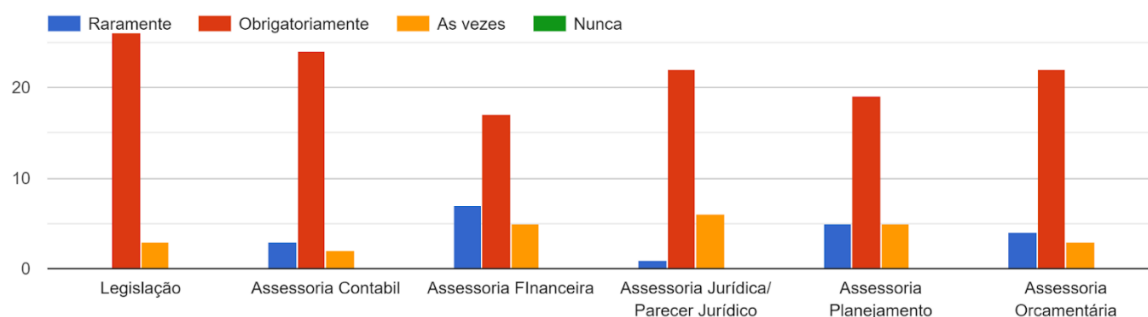
De acordo com a Coordenadora de Pós-graduação da Escola de Contas do TCEMG, a demanda por cursos é alta, normalmente há mais procura pelos cursos que as vagas oferecidas. Informou ainda sobre a existência da Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais – REAP, constituída por escolas de diversos órgãos de MG.

Esta pergunta vai de encontro ao objetivo da pesquisa quanto a oferta de capacitação para os gestores, ainda que não seja fornecido pelo órgão onde atuam. Em que pese a informação do entrevistado E1, foi verificado que a Associação Mineira de Municípios tem ofertado diversos cursos de capacitação, tanto para os gestores, quanto para os servidores. Isto demonstra que a falta de conhecimento específico é uma limitação para os agentes públicos e também um desafio, uma vez que é necessário que esta capacitação seja ampliada para todos os gestores e servidores públicos.

A próxima indagação no questionário foi referente a como os gestores se orientam para tomarem decisões acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 14 - Como você se orienta, em relação à LRF, para a tomada de decisão?

Com relação aos itens abaixo, como você se orienta em relação à LRF para tomada de decisão?



Fonte: elaborado pela autora.

Abaixo, apresentação do quadro resumo das respostas obtidas, com a intenção de facilitar a leitura do gráfico acima:

Quadro 1 - Resumo das respostas do Gráfico 14

Orientação à	Obrigatoriamente	Às vezes	Raramente	Nunca
Legislação	26 (89,66%)	3 (10,34%)	0 (0%)	0 (0%)
Assessoria contábil	24 (82,76%)	2 (6,9%)	3 (10,34%)	0 (0%)
Assessoria financeira	17(58,62)	5 (17,24%)	7 (24,14%)	0 (0%)
Assessoria Jurídica	22 (75,86)	6 (20,69)	1 (3,45%)	0 (0%)
Planejamento	19 (65,52)	5 (17,24%)	5 (17,24%)	0 (0%)
Assessoria orçamentária	22 (75,86)	3 (10.34%)	4(13,79%)	0 (0%)

Fonte: Elaborada pela autora, baseado no questionário online

Pode-se perceber nesta análise que a legislação é majoritariamente a forma de consulta predominante, seguida da assessoria contábil. Interessante notar que, em que pese a legislação ser a regra obrigatória a ser seguida e consultada pelos gestores, a assessoria jurídica aparece empatada com a assessoria orçamentária, seguida pela área de planejamento, e, por fim, assessoria financeira. Isto demonstra que os gestores obedecem, em primeiro lugar, a legislação.

Entretanto, mesmo com a observação da norma, pode-se perceber ao analisar os relatórios de prestação de contas, que os gestores descumprem algumas normas, acabando por terem suas contas rejeitadas ou no parecer prévio do TCEMG, ou no do relator e mesmo da respectiva Câmara Legislativa e Ministério Público de Contas.

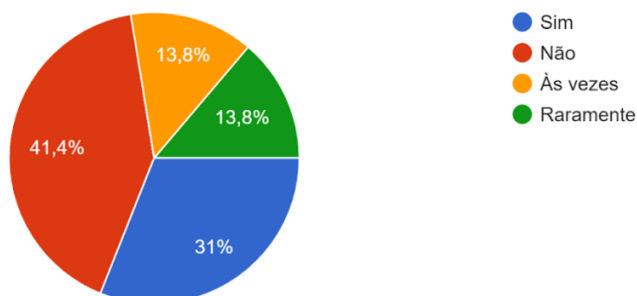
Mas em que pese este item, da legislação ser a primeira fonte a ser observada, o entrevistado E1 entende que a falta de conhecimento do que a lei propõe é uma das limitações para os gestores na aplicação da LRF, assim como pontua o entrevistado E2, que entende que, “em relação às limitações, basicamente são limitações de conhecimento das normas, né? ” Ele pontua ainda que existem diversas interpretações das normas de gestão fiscal pelos Tribunais de Contas, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que, apesar de ajudarem os gestores, “trazem mais densidade ainda para o entendimento dessas normas de gestão fiscal”. Para ele, a maior limitação para os gestores seja o “conhecimento profundo da LRF. ” (E2)

Com relação a pergunta referente à poderem utilizar do poder discricionário para tomada de decisão em relação à LRF, 41,4% dos gestores afirmaram não utilizar dessa faculdade para tomar decisões relacionadas à LRF e 31% disseram que sim. Os que declararam que o fazem raramente ou às vezes, empataram com o percentual de 13,8% cada, o que demonstra o cuidado com o qual as decisões são tomadas, uma vez que a maioria consulta a legislação obrigatoriamente (89,66%, conforme pergunta anterior) para basear suas decisões. Abaixo, gráfico referente às respostas acerca da utilização do poder discricionário pelos gestores.

Quadro 15 - Utilização do poder discricionário pelos gestores

Você se utiliza do poder discricionário para tomada de decisão, em relação à LRF?

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora

Após estes primeiros levantamentos, a próxima etapa do questionário foi direcionada para efetuar um levantamento quanto ao cumprimento dos requisitos da LRF, e foram planejadas partindo-se de uma pergunta mais geral/ampla para mais específicas. A maioria dos gestores concordaram que sim, os requisitos da LRF são cumpridos. Dentre os requisitos questionados estão o planejamento, a transparência, o controle e a prestação de contas. As respostas estão condensadas no quadro abaixo e representadas no gráfico em seguida. Pergunta: Os requisitos da LRF são cumpridos pelo município?

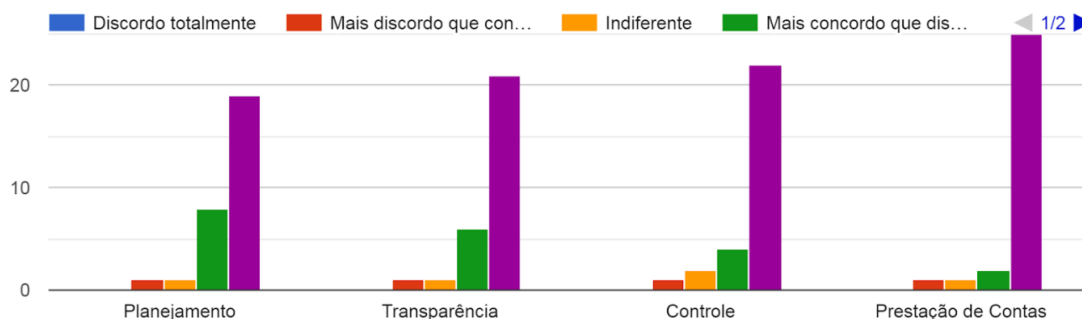
Tabela 7 – Respostas quanto ao cumprimento dos requisitos da LRF pelo município

Requisitos/ respostas	Planejamento	Transparência	Controle	Prestação de Contas
Discordo totalmente	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Mais discordo que concordo	1 (3,45%)	1(3,45%)	1(3,45%)	1(3,45%)
Indiferente	1 (3,45%)	1(3,45%)	2 (6,9%)	1(3,45%)
Mais concordo que discordo	8 (27,59%)	6 (20,69%)	4 (13,79%)	2 (6,9%)
Concordo Totalmente	19 (65,52%)	21 (72,41%)	22 (75,86%)	25 (86,21%)

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no questionário online.

Gráfico 16 - Se os requisitos da LRF são cumpridos pelo município

Os requisitos da LRF são cumpridos pelo município.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observados os dados acima, pode-se concluir que, para a maioria dos gestores, todos os requisitos da LRF questionados são cumpridos pelos municípios. Somente o requisito da transparência foi avaliado abaixo de 93,10%. Todos os outros três requisitos foram avaliados pelos gestores como sendo cumpridos em quase sua totalidade. Entretanto, ao se analisar os dados dos relatórios do TCE-MG, pode-se observar a existência de relatórios prévios com indicação de rejeição das contas por irregularidades, ou aprovação das mesmas com ressalvas, o que contradiz o apontado pelos gestores no questionário.

É cediço que a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 - Lei da Transparência, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo obrigatória a todos os entes federativos a disponibilização das informações sobre a execução orçamentária e financeira (detalhamento das receitas e despesas), em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, para a população. Em que pese a obrigatoriedade da transparência, esses quatro requisitos são cumpridos pelos gestores.

A resposta do entrevistado E1 corrobora com esta ideia ao afirmar que “pela lei da transparência, os municípios têm que colocar, à disposição da população, a execução orçamentária em tempo real. Por essas informações consegue ter noção. A questão é a população saber interpretar as informações”. No curso da entrevista, quando perguntado sobre o que poderia ser feito para melhorar o desempenho dos

gestores em relação à LRF, afirmou que “Conhecimento da Lei e planejamento. Um dos maiores problemas da gestão pública hoje é o planejamento.”

Ao ser perguntado se existia algum relatório para a sociedade civil consultar sobre a regularidade da situação fiscal do município, quanto às obrigações impostas pela LRF, o entrevistado E2 ponderou que:

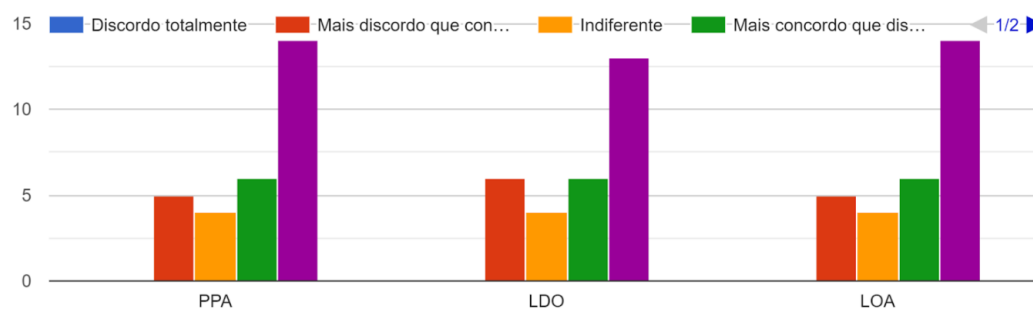
Os municípios são obrigados a publicar periodicamente, ou bimestralmente ou quadrimestralmente, semestralmente, depende do relatório, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Esses são instrumentos de transparência, previstos no art. 48 da LRF e tem que estar disponíveis no site do município, assim como a prestação de contas anual e o parecer prévio do Tribunal de Contas. Esses documentos, eles evidenciam o cumprimento de limites, então, a sociedade pode consultar lá.

Já o entrevistado E4 afirmou que “a Lei de Responsabilidade Fiscal ajudou “no avanço do planejamento e execução financeira e orçamentária, fazendo com que as Leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) deixassem de ser meras peças de ficção” e ainda que “houve também melhoria na transparência das prestações de contas públicas, o que melhorou o seu controle social e público. ”

Seguindo o raciocínio estabelecido, a próxima pergunta se refere quanto à divulgação do planejamento das leis orçamentárias dos municípios, requisito de transparência para a elaboração das mesmas:

Gráfico 17 - O Planejamento do PPA, LDO e LOA são amplamente divulgados para a participação da população da elaboração

O Planejamento do PPA, LDO e LOA são amplamente divulgados pelo município para participação da população em sua elaboração (sugestões populares, apresentação de emendas, etc).



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 8 – Respostas quanto a divulgação do planejamento do PPA, LDO e LOA

Requisitos/ respostas	PPA	LDO	LOA
Discordo totalmente	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Mais discordo que concordo	5 (17,24%)	6 (20,69%)	5 (17,24%)
Indiferente	4 (13,79%)	4 (13,79%)	4 (13,79%)
Mais concordo que discordo	6 (20,69%)	6 (20,69%)	6 (20,69%)
Concordo Totalmente	14 (48,28%)	13 (44,83%)	14 (48,28%)

Fonte: elaborado pela autora

Pode-se notar que a percentagem se apresenta praticamente idêntica para todos os itens, para as três legislações, exceto em relação à divulgação da LDO, que apresentou uma percentagem de discordância superior. Entretanto, pode-se concluir que a divulgação do planejamento destas legislações, apesar dos gestores concordarem majoritariamente quanto à sua divulgação, deve ser mais efetiva, uma vez que não atingiu, para nenhuma das três, um mínimo de 50% de concordância total.

Com relação a este questionamento, o entrevistado E4 informou que:

“O município teve uma significativa melhora no que tange ao controle e transparência da execução orçamentária, embora ainda haja alguns lapsos no âmbito do planejamento, em razão de interpretações internas e as oriundas do Legislativo, na confecção dos instrumentos de planejamento (LOA, LDO e PPA). Questões operacionais, apenas, dado o passado recente do Município, outrora um dos mais pujantes e ricos do Estado, mas que se viu de uma queda brusca na economia e arrecadação da uma preciosa recuperação nos últimos dois anos.”

A pergunta a seguir refere-se à possibilidade de recebimento de transferências voluntárias. O município que não cumprir determinadas exigências estipuladas tanto na CF/88 quanto na LRF, ficam impedidas de receber estes valores, por isto a importância deste questionamento.

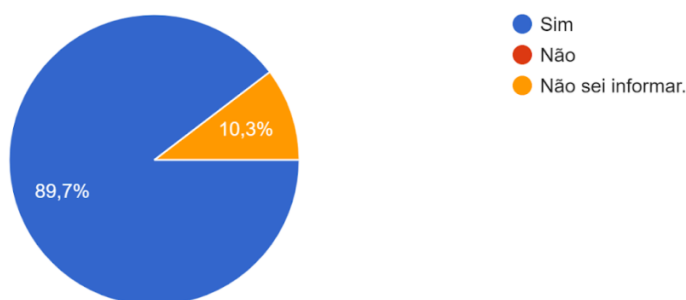
A LRF proíbe transferências voluntárias entre os entes caso o beneficiado não esteja em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos, esteja descumprindo os limites constitucionais para investimento em educação e saúde ou tenha ultrapassado o limite de endividamento.⁴⁰

Neste quesito, 89,7% dos gestores responderam que sim, que o município está apto a receber as transferências voluntárias, enquanto somente 10,3% responderam não saber informar, conforme apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 18 - Sobre a aptidão do município para receber transferências voluntárias

Seu município está apto a receber transferências voluntárias.

29 respostas



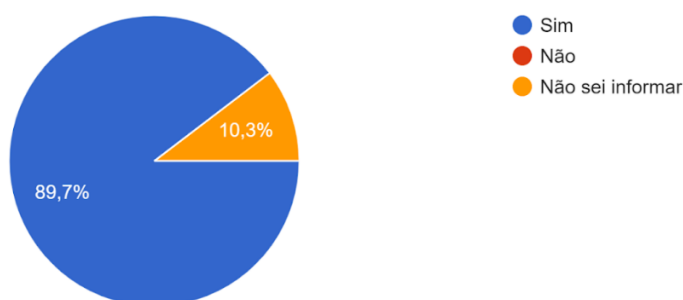
Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se observar que na tabela referente às normas infringidas pelos municípios quando da prestação de contas, foi apontado que os limites constitucionais especificados na Constituição Federal de 1988, deixaram de ser cumpridos em 2014, 2015 e 2016. O Art. 29-A, refere-se ao limite máximo da despesa do Poder Legislativo Municipal (não poderá ultrapassar 7%) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes. E o Art. 212 CF/88 – Prevê a obrigatoriedade de aplicar o mínimo 25% da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A pergunta subsequente se refere à dívida pública consolidada, que é definida no Art.29 da LRF, Art. 29, I, como o montante das obrigações financeiras do município assumidas por diversos meios, para amortização em prazo acima de doze meses. Pode-se observar que a resposta foi equivalente à pergunta anterior, 89,7% dos gestores responderam que sim, que o município está dentro dos limites estabelecidos pela LRF, enquanto 10,3% não souberam informar.

Gráfico 19 - Sobre a dívida pública do município e os limites estabelecidos pela LRF

A dívida Pública consolidada do seu município está dentro dos limites estabelecidos pela LRF.
29 respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

Para finalizar este bloco de perguntas, foram apresentados aos gestores uma série de limitadores estabelecidos na LRF, cujos quais devem ser cumpridos pela gestão municipal. Foi solicitado, então, que se manifestassem acerca do grau de dificuldade encontrada pelo município para o cumprimento de cada um deles:

Tabela 9 - Grau de dificuldade ante os limitadores estabelecidos pela LRF

Limitadores	Fácil Cumprimento	Média complexidade	Muito difícil
Metas bimestrais de arrecadação	9 (31,03%)	16 (55,17%)	4 (13,79%)
Metas de despesa	14 (48,28%)	13 (44,83)	2 (6,9%)
Metas de resultado primário e nominal	10 (34,48%)	18 (62,07%)	1 (3,45%)
Limites de endividamento	19 (65,62%)	10 (34,48%)	0 (0%)
Despesas nos 2 últimos quadrimestres	11 (37,93%)	16 (55,17%)	2 (6,9%)
Despesas com pessoal	19 (65,62%)	7 (24,14%)	3 (10,34%)
Prazos com relatórios	15 (51,72%)	12 (41,38%)	2 (6,9%)

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no questionário online.

Ao analisar estes itens, pode-se perceber que uma minoria de gestores que respondeu ao questionário online entende que o cumprimento destes limitadores é muito difícil, enquanto o grau de complexidade varia entre médio e baixa para os outros. Existem limitadores que se destacam, como por exemplo, as despesas com pessoal (65,62%) e limites de endividamento, que a maioria (65,62%) entende ser de fácil cumprimento. Já as metas de Resultado Primário e nominal são apresentadas como de média complexidade por 62,07% dos gestores, seguidos pelas metas bimestrais de arrecadação e despesas nos últimos 2 quadrimestres, ambas com 55,17%.

Os entrevistados E1 e E2 confirmam que as principais dúvidas levadas pelos gestores a eles são referentes “ao cumprimento dos índices, principalmente despesas com pessoal e atos ligados a improbidade administrativa definidos pela LRF” (E1) e E2 confirma que, além das despesas com pessoal, a “abertura de créditos adicionais e gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações do serviço público de saúde.” São temas de questionamento dos gestores.

Para o entrevistado E3, um item importante de controle fiscal “custoso de se cumprir” e “a disponibilidade de caixa no final de governo disciplinada no art. 42. da lei”.

Na visão do entrevistado E4, vários são os itens de maior custo aos gestores municipais, conforme depreendido em sua resposta, a saber: cumprimento dos limites percentuais máximos previstos na LRF, principalmente as despesas com pessoal, evitando-se chegar aos limites de alerta (48,6%) ou prudencial (51,3%) ambos da Receita Corrente Líquida (RCL); atendimento às metas bimestrais de arrecadação, atendendo as especificações impostas quanto às medidas de combate à evasão e sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, e da evolução do montante dos créditos tributário passíveis de cobrança administrativa, que devem ser comunicadas em separado, quando possível.

O entrevistado E5 colocou a questão de forma complexa e didática, conforme transcrito abaixo:

Não temos dúvida de que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe maior racionalidade na administração das contas públicas no Brasil, ao fixar limites de despesas com pessoal, dívida pública e criação de metas para controlar receitas e despesas, inclusive, na criação de despesa com a respectiva indicação de fonte de receita ou redução de despesa diversa, além de controle das finanças no período eleitoral.

Por outro lado, temos a vinculação de receitas e os gastos mínimos obrigatórios, notadamente gastos em Saúde e Educação, os quais são direitos consagrados em nossa Carta Política de 1988 e, como falamos, a nosso ver é sempre um desafio o cumprimento de tais pisos.

Mas, o limite máximo de gasto com pessoal é uma das grandes dificuldades, pois muitos dos serviços públicos, como saúde, educação e segurança pública requerem grande volume de profissionais que, muitas vezes, inclusive, não são bem remunerados. E, o fato é que, o gasto com pessoal, inclui não só os servidores que estão na ativa, mas também aqueles que estão ou irão para inatividade.

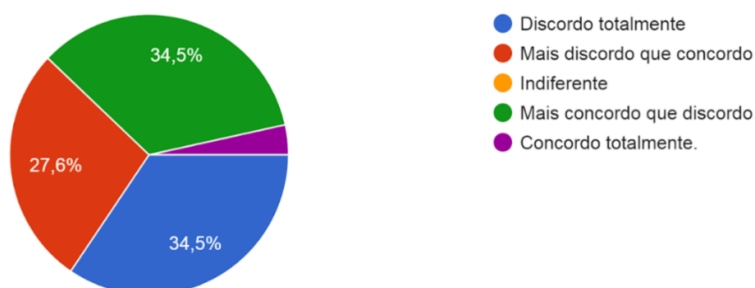
E, portanto, em relação aos municípios que têm Regime Próprio de Previdência, o desafio é o equilíbrio financeiro e atuarial.

O último bloco de perguntas mesclou várias abordagens, a fim de se definir o que os gestores entendem como limitações ou desafios em sua atuação. Foram colocadas dezenove questões aleatórias e a última cuidou de indicar trinta opções para que eles demonstrassem sua opinião.

A primeira questão foi objetiva e direta, afirmando que para o gestor não existem desafios e limitações em relação à LRF para sua atuação.

Gráfico 20 - Desafios e limitações em relação à LRF para atuação dos gestores

Para você, como gestor, não existem desafios e limitações em relação à LRF para sua atuação.
29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

Apesar do gráfico demonstrar uma resposta aparentemente equilibrada, somente 3,4% dos gestores entendem que não existem desafios e limitações em

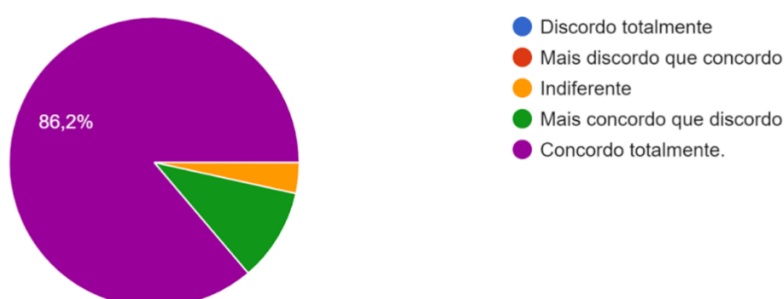
sua atuação com relação à LRF; 34,5% “mais concordam que discordam” desta assertiva. Somados, totalizam 37,9% dos respondentes que entendem não existirem. Entretanto, 34,5% dos gestores discordam totalmente com esta frase e 27,6% “mais discorda que concorda”, somando um total de 62,1% que entendem haver desafios e limitações em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal para sua atuação, o que pode ser considerado elevado, no caso em análise.

Dando continuidade ao questionário, as perguntas foram variáveis, com intuito de se obter outras informações, como segue:

Gráfico 21 - Necessidade de fornecimento de cursos especializados e gratuitos sobre a LRF

É necessário que o ente forneça cursos especializados e gratuitos sobre a LRF, a fim de capacitar os agentes públicos (gestores e servidores)..

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

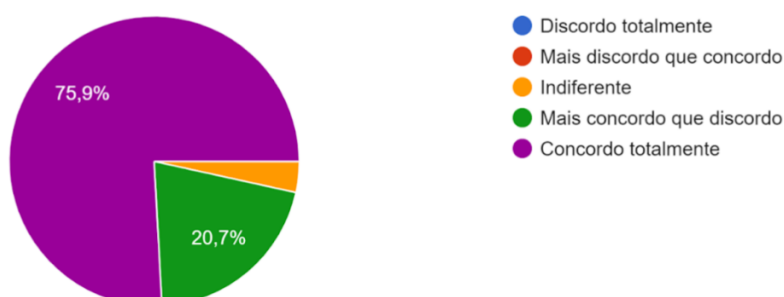
Nesta avaliação, 86,2% dos gestores entendem ser necessário que o ente forneça cursos especializados e gratuitos sobre a LRF, a fim de capacitá-los, e 10,3% “mais concorda que discorda”, totalizando 96,5% da opinião dos gestores que é necessária a capacitação. Somente 3,4% dos gestores consideraram ser indiferente e nenhum discorda totalmente ou parcialmente. Pode-se concluir, então, pela necessidade de capacitação específica referente à LRF para os agentes públicos.

A próxima pergunta parte da pergunta anterior, de uma visão geral da LRF para uma mais específica, no caso, referente aos instrumentos de Planejamento para elaboração das leis, que são o PPA, LDO e LOA.

Gráfico 22 - Necessidade de fornecimento de gratuitos sobre o PPAG, LDO e LOA

É necessário que o ente forneça cursos gratuitos sobre o PPAG, LDO e LOA, a fim de capacitar os agentes públicos (gestores e servidores).

29 respostas



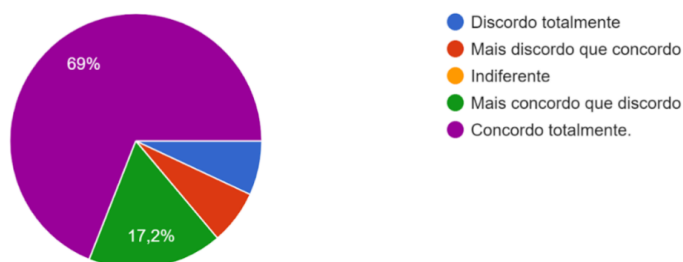
Fonte: elaborado pela autora.

Aqui também o percentual de gestores que entendem ser pertinente o fornecimento de capacitação específica sobre PPA, LDO e LOA foi alto, sendo que 75,9% entendem ser necessário e 20,7% “mais concorda que discorda”, somando 96,6% favoráveis ao fornecimento gratuito para capacitação dos agentes. Somente 3,4% dos gestores entende ser indiferente e nenhum discorda da assertiva.

A pergunta a seguir repetiu a necessidade de o município promover capacitação específica à LRF, mas especificou que a abordagem do curso deveria ser quanto ao entendimento e a aplicação da LRF, o que é diferente da pergunta anterior.

Gráfico 23 - Promoção de capacitação específica para entendimento e aplicação da LRF pelo Município

O município deve promover capacitação específica para entendimento e aplicação da LRF.
29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

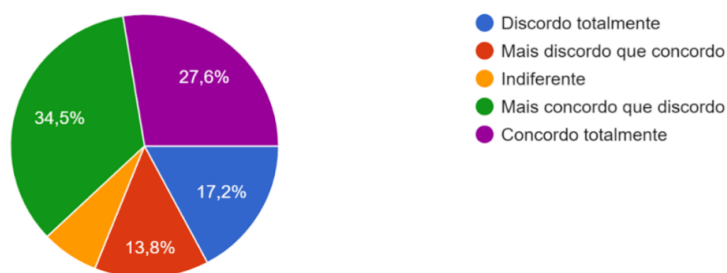
O retorno foi coerente com as respostas das perguntas anteriores, apesar de apresentar um percentual inferior: 69% dos gestores concordaram totalmente, seguidos por 17,2% que “mais concordam que discordam”, totalizando 86,2% do total de respondentes que entendem ser necessária a capacitação. Somente 13,8% discordaram, de maneira equilibrada entre elas (6,9% para cada opção de resposta).

A próxima afirmação visa entender se a LRF imobiliza a realização de alguma política pública, ao estabelecer os parâmetros a serem cumpridos pelos gestores, limitando sua atuação.

Gráfico 24 - Se a LRF engessa os programas de políticas públicas aos montantes estipulados por ela

A LRF engessa os programas de políticas públicas aos montantes estipulados por ela, sendo assim uma limitação à sua atuação.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

Com relação ao engessamento das políticas públicas aos montantes estipulados pela LRF, 27,6% entendem que sim, é uma limitação à sua atuação. Somado aos 34,5% que mais concordam que discordam, aumenta a porcentagem para 62,1%. O restante se dividiu entre 6,9% que pensam ser indiferente, 17,2% discordam totalmente e, somado aos 13,8% dos que mais discordam que concordam, obtém-se o percentual de 31% que entendem que os montantes estipulados pela LRF não limitam sua atuação.

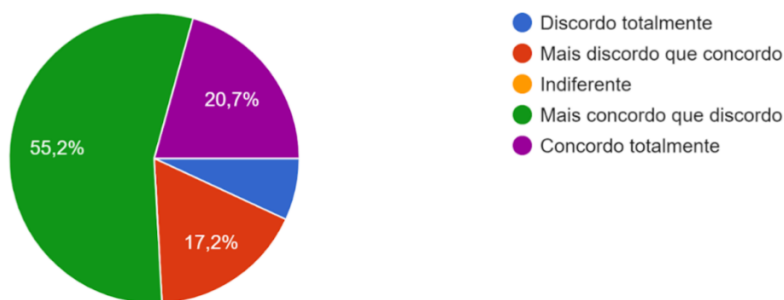
Como os gestores normalmente têm assessores para orientá-los nas tomadas de decisão, é importante verificar qual o percentual de influência dos mesmos para a ação dos gestores. Foi colocada a seguinte afirmação para que os gestores se manifestassem:

Gráfico 25 - Se os assessores interpretam e aplicam todas as normas

estabelecidas antes que o gestor tome sua decisão

Os assessores interpretam e aplicam todas as normas estabelecidas antes que o gestor responsável tome sua decisão.

29 respostas



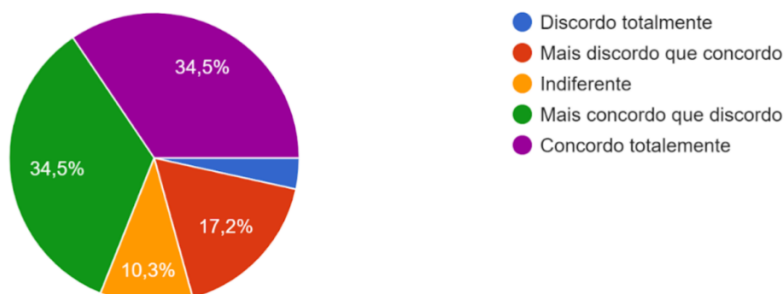
Fonte: elaborado pela autora.

O percentual foi de 55,2% que mais concordaram que discordaram dessa afirmativa, seguido por 20,7% dos que concordaram totalmente. Assim, conclui-se que 75,9% dos gestores concordam que os assessores interpretam e aplicam todas as normas estabelecidas antes que o gestor responsável tome sua decisão. Por outro lado, somente 6,9% discordam totalmente desta hipótese, seguido por 17,2% que mais discorda que concorda com a afirmativa, totalizando 24,1% dos gestores.

A ampliação tecnológica é uma realidade para o gestor contemporâneo, que é obrigado a dar transparência às suas ações. Considerando as exigências impostas pela Lei 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei 12.527/2001 – Lei de Acesso à Informação - LAI, foi incluída no questionário aos gestores a afirmativa abaixo:

Gráfico 26 - Se o município fornece condições tecnológicas para a interpretação e cumprimento da LRF

O município fornece condições tecnológicas para a interpretação e cumprimento da LRF.
29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

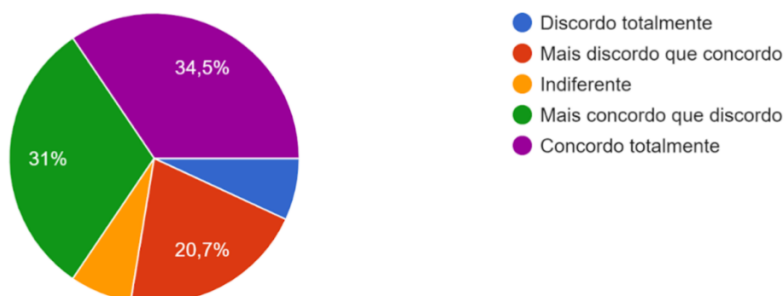
Pode-se interpretar pelo gráfico acima que 34,5% dos gestores disseram que sim, 34,5% mais concordaram que discordaram, totalizando 69% do total. Indiferente atingiu um percentual de 10,3% dos gestores e 17,2% discordaram mais que concordaram com a assertiva, somados a 3,4% que discorda totalmente.

Outro ponto a se pesquisar é referente à existência de corpo técnico suficiente e capacitado para subsidiar a tomada de decisão do gestor, assim tal assertiva foi acrescentada ao questionário e o resultado encontrado foi que mais de 60% dos municípios possuem: 34,5% dos gestores concordaram totalmente, 31%, mais concorda que discorda, 20,7% mais discorda que concorda, 6,9% discorda totalmente e 6,9% afirma ser indiferente, conforme pode ser conferido no gráfico reproduzido abaixo:

Gráfico 27 - Se o município tem corpo técnico suficiente e capacitado para subsidiar a tomada de decisão

O município tem corpo técnico suficiente e capacitado para subsidiar a tomada de decisão do prefeito ou ordenador de despesas.

29 respostas

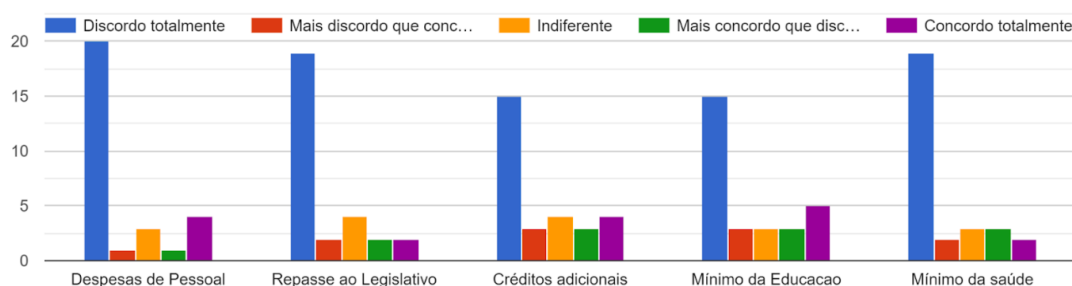


Fonte: elaborado pela autora.

Aprofundando a análise em relação às dificuldades, foi inserido uma pergunta quanto aos principais motivos pela não aprovação das contas do município (termo utilizado para facilitar a resposta, que poderia ser inibida se fosse colocada a afirmativa “conta do prefeito”). Foram apresentadas cinco opções para que eles opinassem. Tais variáveis foram identificadas pelo entrevistado E2 como as principais obrigações cobradas pelo TCEMG para elaboração do relatório prévio para aprovação das contas municipais pelo legislativo:

Gráfico 28 - Principais motivos pela não aprovação das contas do município

Quais os principais motivos pela não aprovação das contas de seu município?



Fonte: elaborado pela autora.

Os motivos para não aprovação das contas dos municípios, em ordem de indicação dos gestores, foram:

1. Mínimo da saúde: 5 em 29 (17,24%)
2. Despesas de pessoal e créditos adicionais: empatados com 4 votos em 29 (13,79%);
3. Repasse ao legislativo e mínimo de educação: 2 votos em 29 (6,9%).

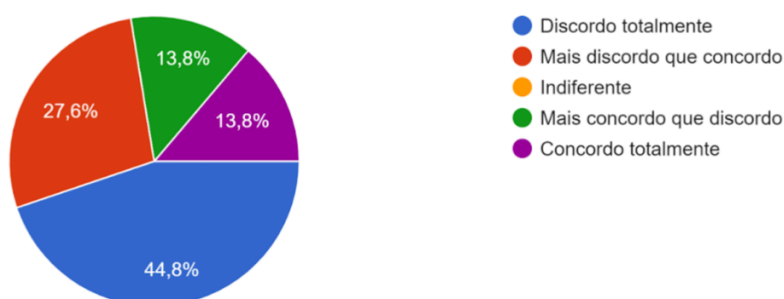
Interessante notar que a maioria dos respondentes discordou, majoritariamente, que o principal motivo pela não aprovação de contas de seu município fosse qualquer das 5 questões apresentadas, sendo que discordaram totalmente das hipóteses: 20 gestores para despesas de pessoal (68,97%); 19 para o repasse ao legislativo (65,52%); 15 para os créditos adicionais e mínimo da educação (51,72%) e 19 para o mínimo da saúde (65,52%).

Diante da afirmação que o sistema de controle das finanças do município é deficitário, sendo assim um desafio na atuação do gestor, 44,8% discordam dessa afirmativa, seguido de 27,6% que discordaram mais do que concordaram.

Gráfico 29 - Se o sistema de controle das finanças do município é deficitário

O sistema de controle das finanças do município é deficitário, sendo um desafio na atuação do gestor.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

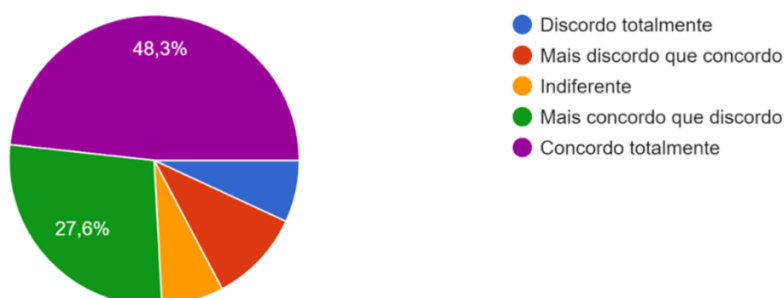
Somente 13,8% dos gestores concordaram que o controle das finanças do município é deficitário; se somar com os que mais concordam com esta afirmação do que discordam (13,8%) chegamos a um total de 27,6%. Assim, pode-se concluir que 72,4% dos gestores discordam, ainda que parcialmente, que o sistema de controle é deficitário, consequentemente não é um desafio na atuação do gestor.

A participação popular no planejamento do ciclo orçamentário também é uma determinação da CF/88, assim foi feita a afirmação de que o município prioriza e facilita tanto a participação popular quanto o acesso às informações, para que os gestores pudessem avaliar este quesito em seus municípios.

Gráfico 30 - Se o município prioriza a participação popular e facilita o acesso às informações para a população

O município prioriza a participação popular e facilita o acesso às informações de maneira clara e fácil para a população.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

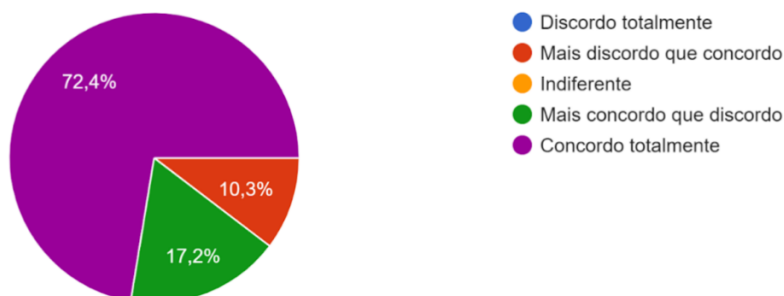
A maioria dos gestores compreende que sim, que o município prioriza a participação popular e facilita o acesso às informações de maneira clara e fácil, sendo que 48,3% concordam totalmente com a informação, 27,6% mais concordam que discorda, somando-se assim 75,9% de confirmação positiva. Indiferentes foram 6,9%, assim como 6,9% discordam totalmente. Somando os que discordam totalmente com 10,3% dos que mais discordam que concordam, soma-se 17,2% de discordância a esta afirmação.

Ainda sobre transparência e disponibilização de informações sobre a execução orçamentária, foram incluídas mais duas afirmativas:

Gráfico 31 - Se o município tem um canal de transparência eficiente e atualizado

O município tem um canal de transparência eficiente e atualizado.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

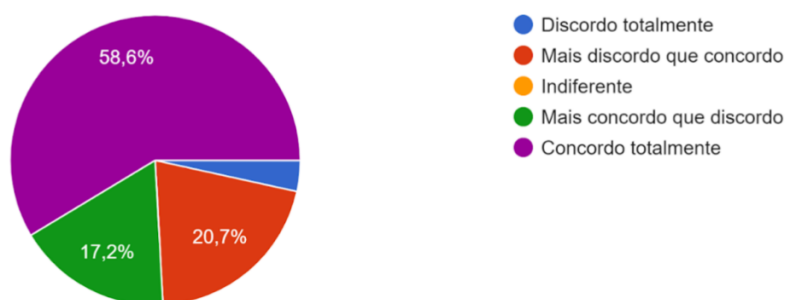
Foi confirmado através do questionário que 72,4% dos gestores concordam que o canal de transparência é eficiente e atualizado, 17,2% mais concordam com esta afirmação que discordam, totalizando 89,6% de concordância. Somente 10,3% mais discordaram que concordaram e zero por cento discorda totalmente ou foi indiferente à afirmação.

Acerca da afirmativa quanto a disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira no portal específico da transparência (ou página da Prefeitura), os gestores afirmaram que: Concordam totalmente 58,6%; mais concorda que discorda foram 17,2%, totalizando 75,8% e com relação aos que discordam totalmente foram 3,4% e parcialmente 0,7%, totalizando 24,1%. Nenhum gestor se mostrou indiferente.

pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira neste portal da transparência

O município disponibiliza, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira neste portal da transparência (ou no portal da prefeitura).

29 respostas



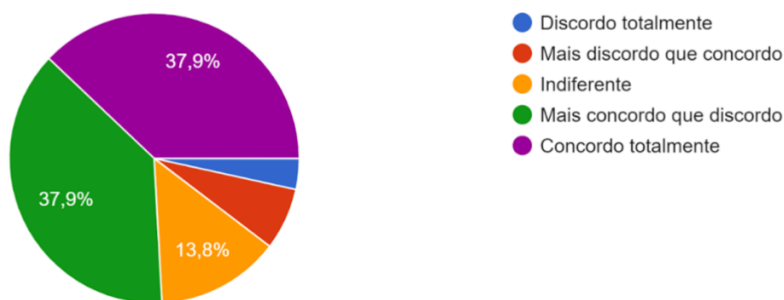
Fonte: elaborado pela autora.

Além de todos os fatores relativos à LRF já mencionados, outras situações podem ser consideradas como prováveis desafios na atuação dos gestores, que são os fatores externos à Lei. Usou-se como exemplo a interferência política e a insatisfação dos servidores por razão do valor da remuneração não ser atualizada. Para que fosse averiguado se tal condição seria mais um desafio para os gestores, foi acrescentado ao questionário a afirmativa abaixo:

Gráfico 33 - Se fatores externos a LRF são um desafio do gestor

Fatores externos a LRF, tais como interferência política e insatisfação quanto a não atualização da remuneração dos servidores é um dos desafios do gestor, frente à LRF.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

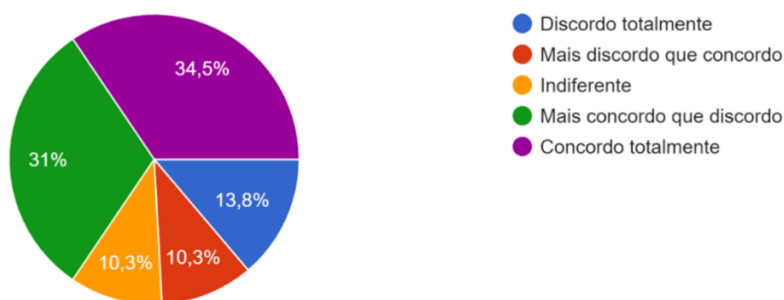
Ficou comprovado que fatores externos tais como os citados (interferência política e insatisfação dos servidores por não terem atualização da remuneração) podem ser desafios à atuação do gestor. Com um percentual de 37,9% dos respondentes concordando totalmente com esta afirmação e mais 37,9% da opção “mais concordo que discordo”, chega-se ao percentual de 75,8% de gestores que concordam que fatores externos podem ser desafios a sua atuação. Indiferentes a isto foram 13,8% e que discordam ou totalmente (3,4%) ou mais discorda que concorda (6,9%) somam 10,3%.

Uma outra afirmativa, relativa a falta de punição aos gestores que não cumprem a Lei de Responsabilidade foi apresentada, para que os gestores opinassem se esta situação tornaria a LRF ineficaz. O resultado foi que 34,5% dos gestores entendem que sim e 31% mais concordam com este dado que discordam, totalizando assim, 65,5% de gestores que acreditam que a falta de punição aos gestores torna a norma ineficaz. Discordam totalmente da afirmativa 13,8%, mais discorda que concorda são 10,3% dos gestores respondentes (somatória 24,1%) e o percentual dos que pensam que a falta de punição é indiferente para este quesito, equivale a 10,3%.

Gráfico 34 - Se a ausência de punição efetiva aos gestores que não cumprem a LRF a torna ineficaz

A falta de punição efetiva aos gestores que não cumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal, a torna ineficaz.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

O único entrevistado que comentou sobre as sanções e a necessidade de se prever mecanismos avaliadores para a gestão foi o entrevistado E4:

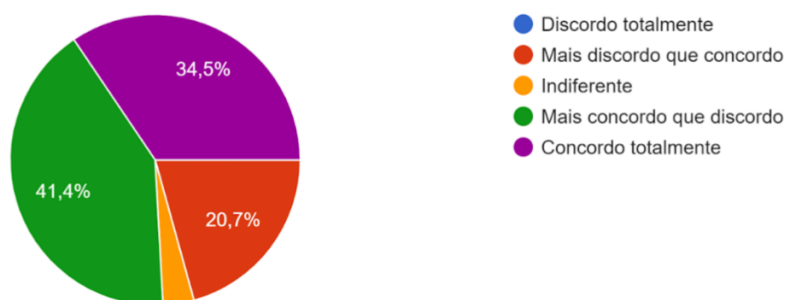
A LRF deveria prever mecanismos mais concretos para avaliação de desempenho de gestão, em sede de auditoria operacional, que não se limitasse apenas à análise de números e ao cumprimento de metas. Indicadores fiscais e também sociais deveriam ser descritos e estabelecidos, com base em critérios que baseassem (*sic*) na esfera política (União, Estados ou Municípios) e o tamanho do ente. Outrossim, as sanções da LRF deveriam ser contundentes e aplicáveis, para que não se faça letra morta de suas disposições.

No sentido de avaliar a atuação da LRF nos últimos 20 anos de vigência (considerando até 2020), foi afirmado que a LRF conseguiu melhorar a gestão pública, podendo considerar que ela tem sido eficaz. Os gestores respondentes consideram que sim, uma vez que 34,5% concorda totalmente com a afirmativa, 41,4% mais concorda que discorda (total 75,9%), enquanto que 20,7% mais concordou que discorda. Entretanto, nenhum concordou totalmente (0%) e os que consideraram indiferente foram 3,4%.

Gráfico 35 - Se a LRF conseguiu, nos 20 anos de atuação, melhorar a gestão pública

A LRF conseguiu, nos 20 anos de atuação, melhorar a gestão pública, ou seja, tem sido eficaz.

29 respostas



Fonte: elaborado pela autora.

Os entrevistados também opinaram quanto a este tema, sendo que a maioria corrobora com os resultados apresentados pelos gestores e entende que a LRF tem sido eficaz, ainda que apresente vícios a serem sanados e necessidades de melhoria:

E1 - Acredita que sim, pois ela contribuiu para um controle mais eficiente dos gastos públicos e ainda contribui.

E2 - Considera que muita coisa foi aprimorada, mas necessita melhorias. Entende que algumas interpretações às normas retiraram um pouco da sua aplicação prática, mas ainda assim, é uma lei que trouxe relativo sucesso para o controle das finanças públicas.

E3 - Entende que a LRF foi mais eficiente e eficaz no passado. “Como toda regra, com o tempo, os regulados aprendem a lidar com ela. Para todas as limitações já existem subterfúgios que os regulados vão criando durante o tempo. ”

E4 - Fala reproduzida *ipsis litteris*:

A LRF permitiu um maior e melhor planejamento do exercício financeiro, permitindo ao Poder Executivo atuar de maneira preventiva ou saneadora sobre sua execução orçamentária, intervindo e (re)ajustando quando e onde necessário, respeitando a tríade Legalidade-Legitimidade-Economicidade (eficiência e eficácia), além de consolidar um sistema de controle e acompanhamento mais factível, o que redundava na possibilidade de uma atuação corretiva concomitante por parte de órgãos de contas externos ou internos. Demais disso, com advento da LC 131/2009, que cresceu e

alterou a LRF, foi estabelecida uma política sólida de transparência, capitaneada e lastreada no controle social, trazendo à lume a lisura e publicidade tão propaladas na Constituição Federal de 1988. São avanços importantes.

E5 - Compreende que a LRF trouxe maior racionalidade à gestão pública e também uma preocupação aos gestores, que passaram a prestar atenção aos detalhes, inclusive, por temor de serem responsabilizados. Ajudou no avanço do planejamento e execução financeira e orçamentária, e trazendo as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) para a realidade. Cita, ainda, a melhoria na transparência das prestações das contas públicas, o que melhorou o seu controle social e público.

Por fim, trinta (30) situações específicas foram colocadas para os gestores, com o intuito de que eles as definissem, baseados em sua percepção pessoal, como desafio, limitação, nem desafio, nem limitação ou objetivo cumprido. Estas respostas demonstram o sentimento subjetivo dos gestores e foram agrupadas no quadro a seguir, para facilitar a visualização.

Tabela 10 - Quadro de desafios e limites à atuação dos gestores frente à LRF

	Para você, como gestor público (ou ordenador de despesa), entende que:	Desafio	Limitação	Nem desafio nem limitação	Objetivo cumprido
1	Conhecer e compreender a LRF	14 (48,28%)	2 (6,9%)	4 (13,79%)	9 (31,03%)
2	Planejamento bem definido	13 (44,83%)	4 (13,79%)	6 (20,69%)	6 (20,69%)
3	Transparência em tempo real e completa	8 (27,59%)	2 (6,9%)	1 (3,45%)	18 (62,07%)
4	Prestação de contas em dia	5 (17,24%)	2 (6,9%)	5 (17,24%)	17 (58,62%)
5	Orçamento Público - Gestão	5 (17,24%)	3 (10,34%)	4 (13,79%)	17 (58,62%)
6	Cumprir limites -folha de pagamento	5 (17,24%)	1 (3,45%)	3 (10,34%)	20 (68,97%)
7	Cumprir limites - mínimo educação	8 (27,59%)	1 (3,45%)	5 (17,24%)	15 (51,72%)

8	Cumprir limites - mínimo saúde	6 (20,69%)	1 (3,45%)	4 (13,79%)	18 (62,07%)
9	Apresentação de metas	8 (27,59%)	1 (3,45%)	7 (24,14%)	13 (44,83%)
10	Cumprimento das metas apresentadas	10 (34,48%)	1 (3,45%)	7 (24,14%)	11 (37,93%)
11	Instituição de Políticas Públicas necessárias / limites LRF	12 (41,38%)	3 (10,34%)	6 (20,69%)	8 (27,59%)
12	Prazo de entrega dos Relatórios exigidos pela LRF	7 (24,14%)	3 (10,34%)	5 (17,24%)	14 (48,28%)
13	Atuação dos servidores técnicos	8 (27,59%)	4 (13,79%)	8 (27,59%)	9 (31,03%)
14	Envolvimento e motivação de equipe	14 (48,28%)	3 (10,34%)	5 (17,24%)	7 (24,14%)
15	Capacitação específica LRF	14 (48,28%)	4 (13,79%)	4 (13,79%)	7 (24,14%)
16	Falta de capacitação equipe	14 (48,28%)	7 (24,14%)	5 (17,24%)	3 (10,34%)
17	Controle Interno	6 (20,69%)	3 (10,34%)	6 (20,69%)	14 (48,28%)
18	Orientações parecer jurídico	5 (17,24%)	4 (13,79%)	6 (20,69%)	14 (48,28%)
19	Controle Externo (TCE MG/ Ministério Público de Contas)	11 (37,93%)	3 (10,34%)	5 (17,24%)	10 (34,48%)
20	Relatório Prévio TCEMG	10 (34,48%)	3 (10,34%)	5 (17,24%)	11 (37,93%)
21	Aprovação do relatório prévio pela Câmara Municipal	6 (20,69%)	3 (10,34%)	6 (20,69%)	14 (48,28%)
22	Responsabilização dos Gestores/ Ordenadores de despesa	10 (34,48%)	1 (3,45%)	9 (31,03%)	9 (31,03%)
23	Falta de punição aos gestores/ordenadores de despesas	14 (48,28%)	4 (13,79%)	7 (24,14%)	4 (13,79%)
24	Interferência legislativa	10 (34,48%)	4 (13,79%)	10 (34,48%)	5 (17,24%)
25	Endividamento público do município	6 (20,69%)	1 (3,45%)	9 (31,03%)	13 (44,83%)
26	Equilíbrio das contas públicas	7 (24,14%)	2 (6,9%)	2 (6,9%)	18 (62,07%)
27	Estrutura Organizacional do município	6 (20,69%)	5 (17,24%)	6 (20,69%)	12 (37,93%)

28	Capacidade tecnológica município	11 (37,93%)	4 (13,79%)	5 (17,24%)	9 (31,03%)
29	Aprovação contas do governo	6 (20,69%)	1 (3,45%)	6 (20,69%)	16 (55,17%)
30	Pandemia Covid	14 (48,28%)	3 (10,34%)	4 (13,79%)	8 (27,59%)

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no questionário online.



Pode-se concluir que, na perspectiva dos gestores, os itens considerados como desafio foram, em ordem de percentagem:

1. Com 48,28% cada:

- 1.1 Conhecer e compreender a LRF;
- 1.2 Envolvimento e motivação de equipe;
- 1.3 Capacitação específica LRF;
- 1.4 Falta de capacitação equipe;
- 1.5 Falta de punição aos gestores/ordenadores de despesas e,
- 1.6 excepcionalmente, a Pandemia Covid.

2. Com 44,83%: Planejamento bem definido.

3. Com 41,38%: Instituição de Políticas Públicas necessárias / limites LRF

4. Com 37,93% cada:

- 4.1 Controle Externo (TCE MG/ Ministério Público de Contas) e
- 4.2 Capacidade tecnológica município

5. Com 34,48%:

- 5.1 Cumprimento das metas apresentadas;
- 5.2 Relatório Prévio TCEMG;
- 5.3 Responsabilização dos Gestores/ Ordenadores de despesa e
- 5.4 Interferência legislativa.

O restante dos itens ficou com menos de 30% dos votos, motivo pelo qual não foram dispostos aqui. Quanto aos itens considerados como limitações, o mais expressivo foi a falta de capacitação da equipe, com 24,14%, tendo todos os outros

ficados abaixo desta faixa percentual. Situação que o entrevistado E1 considerou como “o maior desafio para os gestores”, que é a qualificação dos servidores.

De todos os itens apresentados, as maiores classificações foram consideradas como objetivo cumprido e não como desafio ou limitação, como por exemplo o item “Cumprir limites - folha de pagamento” (68,97% dos gestores consideraram objetivo cumprido).

Ao perguntar aos entrevistados que a despesa com pessoal vem sendo apontada como o maior empecilho para os gestores na aplicação da LRF, o entrevistado E2 discordou: não a vê como empecilhos, apesar de ser um desafio. Considera que é “uma meta para um ajuste fiscal no município para que eles consigam ter recursos disponíveis para realizar investimentos”.

Em comparativo aos respondentes dos questionários, os entrevistados apresentaram suas percepções acerca dos desafios e limitações dos gestores, dificuldades, dentre outros. Algumas observações já foram acrescidas quando da análise do questionário eletrônico respondidos pelos gestores municipais, on-line. Abaixo, serão apresentadas as opiniões dos entrevistados baseadas em sua vivência profissional:

1. Desafios dos gestores públicos frente à LRF:

E1 - Qualificação dos servidores; queda de receitas (impacto na Receita Corrente Líquida, que é a base de cálculo para a maioria dos índices da LRF).

E2 - Despesas com pessoal, conciliação destas despesas correntes com investimentos (normalmente feitas com outras fontes de recurso, como transferências do Estado ou União);

E3 - Limitação com despesa de pessoal, que inclusive fez aumentar a despesa de pessoal dos municípios. (Cita estudos do BNDES, José Roberto Afonso e trabalhos sobre esta “externalidade negativa da LRF”.

E4 - Obrigatório respeito à regra de ouro da LRF (art. 167, III, da CF/88) e o Princípio doutrinário de Direito Financeiro denominado “Princípio do Equilíbrio Orçamentário”.

E5 - manter o equilíbrio entre receitas e despesas, vinculação de receitas e cumprimento dos gastos mínimos obrigatórios para Saúde e Educação; limite máximo de gasto com pessoal e, em relação aos municípios que

têm Regime Próprio de Previdência, o desafio é o equilíbrio financeiro e atuarial.

2. Limitações

E1 - Queda exponencial de receita e falta de conhecimento do que a lei propõe.

E2 - Conhecimento profundo da LRF.

E3 e E4 não especificaram as limitações, a não ser as próprias impostas pela LRF.

E5 - Para este entrevistado a grande limitação para os gestores municipais é a capacidade tributária do município, manter o equilíbrio entre receitas e despesas e em cumprir o piso com saúde e educação. Além disso, o gasto com saúde tem extrapolado o piso, o que pode comprometer a execução de outras políticas públicas.

4.4 Análise das entrevistas com gestores/técnicos

A fim de subsidiar a pesquisa, foram realizadas algumas entrevistas com profissionais cujas respostas são baseadas em sua experiência, o que possibilitou oferecer um olhar diferenciado dos gestores que responderam ao questionário online. Os entrevistados são profissionais da área pública, mas com cargos diversos, como por exemplo, assessoria jurídica, assessoria contábil, técnico de controle externo, dentre outros. Dentre eles, profissionais oriundos do TCEMG, AMM, prefeitos e assessoria contábil e jurídica, secretários do executivo municipal e estadual, legislativo municipal e estadual (importante por sua função fiscalizadora e responsabilidade pela aprovação das contas). As entrevistas foram realizadas virtualmente em decorrência da pandemia por Coronavírus em 2021 e após, em 2022, por maior conveniência, especialmente para os entrevistados.

As perguntas foram encaminhadas para cada um dos entrevistados antes do encontro virtual, para que eles pudessem ter conhecimento do que seria tratado. Estas entrevistas ficaram classificadas como semi estruturadas, pois, as perguntas foram adaptadas de acordo com sua área de atuação e/ou órgão onde trabalha. Após o encontro (virtual) e troca de ideias, as respostas foram encaminhadas para análise, tendo sido encaminhadas por e-mail ou por *WhatsApp*, já transcritas e

outros entrevistados optaram em responder oralmente, e as respostas transcritas fielmente. Apresenta-se, abaixo, os cargos dos entrevistados que serão citados conforme segue:

E1 - Assessoria Técnica Contábil, Tributário e Controle Interno - AMM

E2 - Diretor de Controle Externo do Estado de MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

E3 - Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SMPOG;

E4 - Prefeito e Assessorias Jurídica e Contábil;

E5 - Deputado Estadual, ex-vereador e ex-secretário Estadual e Municipal - pastas diversas;

E6 - Coordenador de Processo Legislativo Câmara Municipal

E7 - Gerente Financeiro - Fundação Municipal - Indireta

E8 - Secretário Municipal de Esportes - Não concedeu a entrevista formalmente, por entender que recebe o planejamento da Prefeitura, já com os gastos estipulados. Não apresenta flexibilidade para agir, uma vez que 80% do orçamento destinado é para custeio.

Aqui cabe uma justificativa acerca das entrevistas E6, E7 e E8, que não foram transcritas. E7 e E8 entendem não ter muito com o que opinar, uma vez que o orçamento já é estipulado, não deixando margem para modificações e inovações. A fim de contribuir, entendem que conhecer a LRF, sua amplitude e dificuldade de execução são os maiores desafios para secretários e gerentes.

O entrevistado E6 concedeu uma entrevista de mais de 2 horas. Discursou sobre todo o processo orçamentário, as cobranças e limites da LRF, como funciona a aprovação do parecer prévio do Tribunal de Contas pelos vereadores e todo o rito estabelecido no Regimento Interno da Câmara. Falou sobre os itens mais fiscalizados e mais cobrados pelo TCEMG, além das dificuldades de entendimento e conhecimento dos vereadores em relação ao tema, bem técnico. Infelizmente esta entrevista não foi gravada, assim impossível de ser utilizada, apesar da riqueza de informações e detalhes trazidos. Apesar disto, esta entrevista foi a primeira, ocorreu em 2021 e foi uma das mais importantes para orientar o caminho a ser seguido nesta pesquisa.

Como sugestões de ações para que os gestores possam ter melhores condições na aplicabilidade da LRF, o entrevistado E1 sugeriu contar com uma equipe capacitada, e, se não, investir em capacitação; ficar atento ao planejamento e seguir o que foi proposto nas Leis orçamentárias, além de se inteirar das propostas da LRF. O entrevistado E2 entende também ser necessário buscar conhecimento, mas tanto do corpo técnico quanto da sociedade, a fim de entenderem a importância do ajuste fiscal. Para ele, este é o maior desafio dos gestores: capacitar corpo técnico e sociedade para entender a importância das regras fiscais, o que pode ser construído quando há recursos disponíveis para realizar novos investimentos, geração de empregos, atrair empresas e aumentar arrecadação.

Arguiu-se aos entrevistados se eles entendiam que a LRF, após 22 anos de vigência, necessita de modificações e quais seriam estas. E3 respondeu que as limitações do art. 42 poderiam ser mais flexíveis, anuais e a reação mais direta, para facilitar a compreensão e fiscalização:

As limitações contidas no art. 42 poderiam ser anuais. Com algumas flexibilidades mas poderiam ser anuais. A redação do artigo poderia ser mais direta e menos rebuscada sobre assunção de despesa futura. Isso ajudaria na compreensão e fiscalização. Na despesa de pessoal teriam que ser inscritas as despesas indenizatórias e expurgadas somente as despesas decorrentes de sentença judicial. Há muita margem de desconto de despesas de pessoal. A receita corrente líquida para fins de apuração do comprometimento com despesa de pessoal deveria ser apenas daquelas receitas elegíveis ao pagamento de pessoal, então contar qualquer receita como tem hoje.

Pensa também que, apesar de ser uma lei que coloca vários constrangimentos ao controle das finanças públicas, a LF precisa ser atualizada. (A justificativa apresentada foi quanto ao aumento da despesa com gastos de pessoal, ao se limitar um teto máximo, o que gera entregas dúbias em relação ao controle de gastos.

O entrevistado E5 defende que, “em relação aos Estados-membros e aos municípios, não vislumbro mudança importante na LRF, todavia, uma repactuação federativa é urgente, incluindo, uma reforma tributária para que ocorra a descentralização de receitas tributárias.”.

Esta ação é justificada por ele, uma vez que a Constituição da República de 1988 trouxe um federalismo de três níveis, conferindo autonomia a todos os entes federados, entretanto a maior concentração de renda fica com a União. Para os

municípios a receita própria é composta basicamente de IPTU e do ISS, o que os deixa em uma situação difícil e dependente de transferências de outros entes, como os repasses intergovernamentais e emendas parlamentares.

Por fim, após afirmar aos entrevistados que é cediço que a despesa com pessoal vem sendo apontada como o maior empecilho para os gestores na aplicação da LRF, foi acrescida a pergunta, para eles informarem, além deste motivo, quais os itens que eles entendem ser os que mais complicam a efetivação das ações dos gestores:

E1 afirmou, que, “além das despesas com pessoal, o cumprimento das metas fiscais, com certeza. ”

E2 - não entende as despesas com pessoal como empecilhos e sim como uma meta para a ser atingida quanto ao ajuste fiscal para o município, e isto é um desafio para o gestor. Mas, para além dos limites com gasto com pessoal, ele entende que “os requisitos para despesa obrigatória de caráter continuado que são pouco conhecidos dos gestores e os requisitos para renúncia de receita, que na prática também não são aplicados”, são o que tornam complexa a gestão municipal.

Conforme apresentado acima, diversos são os entendimentos quanto aos desafios e limitações dos gestores públicos no tocante à sua atuação, em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. O sentimento dos gestores que estão direto na gestão do orçamento público parecem não coincidir com a opinião dos entrevistados quanto às mesmas questões, uma vez que, o que se mostra ser o maior desafio para os técnicos, é, para os gestores, um objetivo cumprido.

4.5 Análises Extras

No início do planejamento desta dissertação, a autora pretendia utilizar outras fontes de informações, tais como o índice Firjan de Gestão Fiscal, análise quanto à aprovação ou não das contas do legislativo e judiciário, além do executivo. IDH, população de cada cidade respondente, entre outros. Infelizmente este escopo seria muito abrangente e demandaria muito mais tempo que o possível para ser efetivado. Assim, foi necessário que esses dados não fossem objeto da dissertação em si. Entretanto, é interessante apresentar, mesmo que vagamente, as fontes e

pequenas amostras de dados. Neste sentido, apresentamos abaixo os mais interessantes.

4.5.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal

Este índice é composto por quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Todos apresentam o mesmo peso para o cálculo geral, ou seja, 25% cada e permite uma análise quanto à situação de cada município no país. Conforme especificado na página da Firjan:

O IFGF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25%: Autonomia, que é a capacidade de financiar a estrutura administrativa; Gastos com Pessoal, que significa o grau de rigidez do orçamento; Liquidez, que trata do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras; e Investimentos, que é a capacidade de gerar bem-estar e competitividade.

O índice permite tanto a comparação relativa quanto absoluta, podendo ser comparado ao longo dos anos. Assim é possível verificar se os municípios estão melhorando ou piorando no ranking nacional e qual o motivo principal de tal mudança. A leitura dos resultados é bastante simples, pois “a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município.”⁴¹

Eles esclarecem ainda, que, estabeleceram 4 (quatro) valores de referência quanto ao IFGF, a fim de facilitar a análise quanto aos índices dos municípios:

- A) Gestão de Excelência: resultados superiores a 0,8 ponto.
- B) Boa Gestão: resultados entre 0,6 e 0,8 ponto.
- C) Gestão em Dificuldade: resultados entre 0,4 e 0,6 ponto.
- D) Gestão Crítica: resultados inferiores a 0,4 ponto

Em 2021, 5.239 (cinco mil, duzentos e trinta e nove) municípios foram analisados. A consulta ao Índice Firjan para análise da evolução dos municípios brasileiros, por Indicador, relativa aos anos de 2013 a 2020, pode ser realizada no link: <https://www.firjan.com.br/data/files/96/A2/97/13/BCE9C7109125A9C7A8A809C2/Firjan%20-%20Evolucao%20por%20Indicador%202013%20a%202020%20-%20IFGF%202021.xlsx>

Já o estudo específico para o Estado e Minas Gerais no ano de 2020,

⁴¹ Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/> Acesso em: 15 jan. 2021

apresentou a conclusão que os municípios mineiros apresentaram gestão fiscal de 0,6021 ponto, ou seja, superior à média nacional de 0,5456 ponto, mas que metade deles ainda são ineficientes para administrar seus recursos:

O percentual de municípios no estado em situação crítica (12,1%) é inferior à média nacional (25,9%). Ademais, o percentual de prefeituras com boa gestão fiscal (38,2%) também supera a média do país (30,6%). Entretanto, cabe acrescentar que o estado de Minas Gerais está dividido em dois: 50,6% dos municípios avaliados apresentaram um quadro fiscal bom ou excelente, enquanto, 49,4% apresentaram situação fiscal difícil ou crítica, o que mostra ineficiência na administração dos recursos públicos. (Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2021 Panorama dos municípios de Minas Gerais e principais desafios).⁴²

Várias outras análises foram feitas, inclusive a indicação dos nomes dos melhores e dos piores municípios avaliados, como demonstrado nas tabelas abaixo, produzidas pela Firjan:

⁴² Disponível em:

<https://www.firjan.com.br/data/files/D0/D0/17/ED/773AC710CCD10AC7A8A809C2/IFGF%202021-%20Analise%20Especial%20-%20MG.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022

Tabela 11 - Avaliação dos municípios mineiros em termos de gestão fiscal

Destaques Municipais

Ranking estadual

Tabela 1: Cinco Maiores Resultados do IFGF de Minas Gerais em 2020

Município	Pop.	IFGF	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Santa Juliana	14.255	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Itatiaiuçu	11.252	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Brumadinho	40.666	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Lagoa Formosa	18.111	0,9810	0,9738	1,0000	0,9502	1,0000
Lagoa Santa	65.657	0,9667	1,0000	0,9775	0,8895	1,0000

A Tabela 1 elenca os cinco municípios mais bem avaliados em termos de gestão fiscal no estado de Minas Gerais em 2020. Na primeira posição, há um empate entre **Santa Juliana**, **Itatiaiuçu** e **Brumadinho**. Esses três municípios atingiram nota máxima em todos os indicadores, consequentemente atingindo nota máxima no IFGF Geral em 2020. Estes municípios fazem parte de um pequeno grupo de 12 municípios que atingiram nota máxima no IFGF deste ano.

Lagoa Formosa e **Lagoa Santa** completam o quadro, ambos os municípios apresentaram também uma gestão fiscal de excelência e obtiveram nota máxima em pelo menos dois indicadores.

Tabela 2: Cinco Menores Resultados do IFGF de Minas Gerais em 2020

Município	Pop.	IFGF	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Crisólita	6.760	0,1220	0,0000	0,0849	0,0000	0,4031
Capitão Enéas	15.313	0,1420	0,0000	0,0000	0,0000	0,5680
Cantagalo	4.551	0,1622	0,0000	0,1137	0,0000	0,5351
Coroaci	9.943	0,1627	0,0000	0,3245	0,0000	0,3263
Conceição de Ipanema	4.578	0,1694	0,0000	0,0199	0,0000	0,6576

No lado oposto do ranking mineiro, todas as cidades encerraram 2020 com nota zero nos indicadores de Autonomia e Liquidez. Além disso, todos os municípios apresentaram nível crítico de rigidez orçamentária com gasto com pessoal, ou seja, estes municípios estão acima do nível de alerta definido pela LRF de 54%. No IFGF investimentos, quatro municípios apresentam baixo nível de investimentos e apenas Conceição de Ipanema finalizou o ano com bom nível de investimentos públicos, apesar do quadro fiscal crítico.

Capital

Fonte: <https://www.firjan.com.br/data/files/D0/D0/17/ED/773AC710CCD10AC7A8A809C2/IFGF%202021-%20Análise%20Especial%20-%20%20MG.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022

4.5.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal é um indicador de processo que **mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas**: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.

Como indicador de processo, o IEG-M serve para orientar os gestores municipais a implantar os processos e controles que são inquiridos nos questionários. Isso para que estes processos e controles, dado a quantidade e qualidade dos insumos aplicados (recursos financeiros, físicos e humanos), ajudem a gestão a melhorar os resultados de suas políticas públicas (mais e melhores produtos e serviços públicos), para que, por fim, estes tenham impacto no desenvolvimento socioeconômico da sua população.⁴³

Nesse sentido, uma vez implementados os processos pelos gestores e o controle efetivo destas ações, cabe a eles cumprir com estas demandas e atingir os resultados propostos, o que vai depender mais do próprio gestor que das situações socioeconômicas da população do município.

O professor e advogado Dr. Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, ao palestrar na Conferência Magna “Políticas públicas municipais em tempo de crise – Novas soluções” durante o 34º Congresso Mineiro de Municípios, realizado de 9 a 11 de maio de 2017 em Belo Horizonte, destacou as possibilidades de melhoria na gestão pública para todos os gestores públicos, uma vez que o IGM “é um excepcional banco de dados para todos aqueles que querem melhorar a administração pública no país, pois são dados de livre acesso e apresentados, de forma clara e intuitiva, a partir do mapa do Brasil.”⁴⁴

Os questionários a serem respondidos pelos gestores apresentam diversas perguntas relativas a essas 7 (sete) áreas. No caso do questionário fiscal, algumas das perguntas são:

- a) Com base nos dados da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual (Exercício específico do ano), informe os seguintes valores consolidados: receita arrecadada, receita prevista atualizada, executada e despesa fixada final;

⁴³ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/> Acesso em: 09 jan. 2023.

⁴⁴ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/professor-jacoby-anuncia-o-iegm-como-solucao-nova-e-criativa-para-a-efetividade-das-politicas-publicas-municipais/> Acesso em: 09 jan. 2023.

- b) Com base nos dados do balanço patrimonial do exercício do ano, informe os seguintes valores consolidados: ativo e passivo financeiro, e os restos a pagar processados e não processados;
- c) Com relação à Lei de responsabilidade Fiscal, solicitam a informação quanto ao percentual apurado com a despesa total de pessoal, tanto do Poder executivo, quanto do Poder Legislativo, o percentual da dívida fundada em relação à RCL, os pagamentos de precatórios (saldo inicial e final), se o repasse do duodécimo às Câmaras foi realizado dentro dos limites legais, de acordo com o Art. 29-A da Constituição Federal, dentre outros.

Todas essas informações são respondidas e coletadas pelo Instituto Rio Branco e repassadas aos Tribunais de Contas. A Rede Indicon - Rede Nacional de Indicadores Públicos também analisa e contribui com a validação do IEGM, enviando questões adicionais para ajudar na melhoria da gestão pública.

Ainda conforme o Instituto Rio Branco, com a “com o IEG-M, a sociedade, as administrações municipais e os Tribunais de Contas têm uma **ferramenta para avaliar o esforço do gestor municipal** em implantar os processos que são necessários para fornecer mais e melhores serviços públicos.”

4.5.3 Levantamento de dados extras para os municípios respondentes

Durante o período de análise dos dados dos municípios respondentes, restou a curiosidade acerca de alguns dados dos municípios. A mestrandia foi construindo um quadro para que pudesse ter uma análise dinâmica desses municípios, tais como população, IDH e, após orientação da banca, do próprio IEGM, conforme exposto na figura abaixo:

Figura 6 - Dados extras dos municípios respondentes

Relatório TCE-MG											
Código	População (Fonte IBGE 2010)	Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022 - disponível em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados acesso em 17-02-23	População estimada (2021) disponível em https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ acesso em 17-02-23	PIB per capita (2020) disponível em https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ acesso em 17-02-23	IDH (2010) disponível em https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/ acesso em 17-02-23	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) disponível em https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/iegm acesso em 17-02-23					
						2014	2015	2016	2017	2018	2019
M1	9.289	9.002	9.099	R\$21.779,12	0,694	34	33	47,86	68,1	74,69	77,28
M2	26.033	24951	26.620	R\$9.106,94	0,642	48	44	52,99	55,2	62,34	52,17
M3	2.731	2.803	2.743	R\$18.282,42	0,653	46	61	61,99	54,27	62,36	74,54
M4	23.346	23.826	25.831	R\$26.776,19	0,697	64	57	50,37	53,95	52,09	73,64
M5	15.024	13.094	15.943	R\$45.559,67	0,604	73	81	-	72,52	60,38	-
M6	6.321	5.993	6.565	R\$8.258,17	0,618	71	68	65,61	51,84	54	59,32
M7	9.573	12.224	10.931	R\$16.203,30	0,69	62	61	63,63	58,15	47,79	73,06
M8	6.908	7.274	7.387	R\$15.969,54	0,692	34	33	60,46	60,77	67,21	79,72
M9	4.846	5.486	5.465	R\$201.806,62	0,684	48	53	75,92	63,87	77,08	47,98
M10	7.536	8.632	7.723	R\$27.060,74	0,655	63	46	52,27	75,07	77,5	69,12
M11 = M12	109.783	110.335	121.717	R\$56.164,20	0,756	64	61	55,29	60,19	75,41	75,38
M12	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima
M13	3.365	3.511	2.960	R\$15.253,83	0,624	47	43	56,68	58,31	55,98	91,19
M14 = M21	14.201	12.795	13.384	R\$16.300,71	0,65	62	45	57,73	61,2	73,26	-
M15	7.502	7.515	7.695	R\$17.134,46	0,668	64	66	67,61	65,55	75,25	73,66
M16	3.920	3.920	3.995	R\$14.536,04	0,63	45	42	61,5	57,18	72,5	71,43
M17	14.216	14.241	14.019	R\$13.273,96	0,702	55	55	63,63	54,54	73,78	87,37
M18	3.753	3.863	3.932	R\$12.148,30	0,676	55	40	72,5	55,91	71,02	63,81
M19	13.645	12.457	12.635	R\$9.786,27	0,558	73	59	62,8	44,79	68,55	68,71
M20	2.533	2.555	2.829	R\$14.607,53	0,674	50	60	50,98	64,31	81,53	71,09
M21	14.201	12.795	13.384	R\$16.300,71	0,65	62	45	57,73	61,2	73,26	-
M22	3.303	3.150	3.603	R\$18.848,23	0,683	48	34	38,97	54,54	68,67	60,7
M23	21.705	21.011	21.566	R\$16.403,46	0,743	43	47	50,46	71,78	73,01	60,95
M24	295.988	359.090	340.277	R\$50.997,49	0,772	40	26	75,09	72,3	71,02	57,15
M25=M26=M28	2.375.151	2.392.678	2.530.701	R\$38.670,40	0,81	30	27	33,69	47,37	47,5	-
M26	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	-
M28	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	idem acima	-
M27	22.563	23.776	24.854	R\$31.572,39	0,694	62	62	61,36	52,68	73,09	-
M29	11.355	12.105	11.680	R\$13.849,90	0,675	54	51	60,42	58,7	58,58	56,04

Fonte: elaborado pela autora. Disponível para melhor visualização em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TJaZA9SomgBsfHJM1w7FnK6Mk0KC7v8iWvG3XRdIHVM/edit#gid=0&range=N34>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi analisar os principais desafios e limitações enfrentados pelo gestor público em sua atuação frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. Buscou-se identificar quais são as dificuldades que eles encontram para cumprir as previsões legais da LRF e quais as soluções que ele dispõe para enfrentá-las. Nesta perspectiva, procurou-se verificar nas organizações onde atuam, se é fornecido suporte para que eles possam superar essas limitações.

Para além da opinião pessoal dos gestores, cujas quais foram obtidas através de um questionário online enviado para os gabinetes dos prefeitos de Minas Gerais, a dissertação visava levantar junto ao Tribunal de Contas (MG) quais os ilícitos mais encontrados em descumprimento à LRF. O objetivo consistia em realizar uma análise comparativa entre as respostas obtidas junto aos gestores do executivo, com os dados encontrados no TCE-MG e também em relação às informações colhidas junto aos gestores/técnicos entrevistados, a fim de se identificar as similaridade e/ou divergências entre as percepções de quem executa a lei com aquelas de quem as controla. Para isso foram entrevistados técnicos da Associação Mineira de Municípios –AMM, do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG), de representantes do legislativo e também do executivo.

Em que pese a ocorrência das Reformas da Administração Pública no Brasil, pode-se afirmar que a necessidade de melhoria dos serviços públicos, a busca pelo equilíbrio fiscal e controle do orçamento público, busca de eficiência, eficácia e efetividade, com aumento da responsabilização dos gestores, e pela própria redemocratização do país. A Constituição da República de 1988 estabeleceu, então, princípios para a Administração Pública, bem como dispositivos referentes à transparência, fiscalização, controle, monitoramento das ações, responsabilização dos gestores, dentre outros, que contribuíram para a promulgação da Lei Complementar nº101/2000, objeto desta pesquisa.

Outro ponto de embasamento da dissertação é quanto às competências do gestor público, cujo qual deve apresentar competências político gerenciais, para inovação, de comunicação (ou conversão) e para a tomada de decisão qualificada (Bergue). A análise acerca do dirigente público também foi apresentada, pois a dualidade entre o político e o burocrata é questionada, uma vez que a

responsabilização é diferenciada entre esses agentes, que são tomadores de decisão quanto às políticas públicas, sendo que um é mais técnico e o outro acaba por ceder às vontades daquele que o nomeou. A terceira opção é analisar este gestor com um outro olhar, nem de político, nem de burocrata, mas sim instituído de competências específicas e um ethos próprio. Bergue diz que todos são responsáveis pelos resultados, tem a obrigação de agir da melhor maneira possível e a liderança deve ser exercida com conhecimentos, habilidades e atitudes. Vários autores defendem que esta área do gestor público é negligenciada e é necessário realizar estudos sobre eles. Além de ser essencial a capacitação dos dirigentes.

Para os gestores, os maiores desafios quanto à LRF são: conhecer e compreender a LRF; Envolvimento e motivação de equipe; Capacitação específica LRF; Falta de capacitação equipe; Falta de punição aos gestores/ordenadores de despesas (todas com 48,28%) seguidos de Planejamento bem definido (44,83%); Instituição de Políticas Públicas necessárias / limites LRF (41,38%). Já Capacidade tecnológica município e Controle Externo (TCE MG/ Ministério Público de Contas) foram definidas como desafio por 37,93% dos gestores, enquanto que o Relatório Prévio TCEMG e Responsabilização dos Gestores/Ordenadores de despesa foram apontados por 34,48%.

A maior limitação apontada por eles foi a falta de capacitação da equipe, com 24,17%, o que demonstra que os gestores não reconhecem a existência de tantas limitações. Dentre os itens apresentados para eles no questionário e que foram considerados pelos mesmos como limitação, obtiveram percentuais abaixo de 20%: estrutura Organizacional do município (17,24%), enquanto os itens planejamento bem definido; atuação dos servidores técnicos; capacitação específica LRF; orientações parecer jurídico; Falta de punição aos gestores/ordenadores de despesas; Interferência legislativa Capacidade tecnológica município foram considerados como limitações por 13,79% dos respondentes.

O que mais chamou a atenção na pesquisa foram os itens considerados como “objetivo cumprido”: Cumprir limites da folha de pagamento (68,79%) e do mínimo em saúde ficaram empatados, enquanto Equilíbrio das contas públicas ficou com o percentual de 62,07% e Cumprir limites - mínimo educação com 51,72% foram considerados nem como desafio, nem como limitação à atuação dos gestores. Foram definidos por eles, em sua grande maioria, como um objetivo cumprido.

O levantamento dos ilícitos mais cometidos em relação à LRF foi analisado à

luz da Prestação de Contas anuais dos gestores, fornecidas pelo TCEMG em forma de relatórios. O que apresentou maior número de infrações relativas à LRF, foram as apresentadas na Tabela Nº5: Art.16, §1 - possibilidade do aumento de despesa (criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental) e suas condições, acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício de quando entrará em vigor e também os dois subsequentes, além da declaração do ordenador de despesa que este aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO; o art. 19, III valor máximo para a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, que, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, sendo que o inciso III é referente aos municípios (gasto máximo 60%) da sua receita corrente líquida e art. 20, III, b, que trata da limitação quanto a repartição dos limites globais do art. 19 (Máximo 54% para o Executivo municipal).

Assim, podemos concluir que, em relação ao objetivo geral desta pesquisa, existem mais desafios que limitações para os gestores em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mister considerar que esses resultados não correspondem a todos os gestores ou prefeitos de MG (853 no total), muito antes pelo contrário: o percentual de municípios mineiros cujos gestores responderam ao questionário (25 no total) é de somente 2,93% (dois vírgula noventa e três por cento). Desta forma, os resultados apresentam limitações à pesquisa, haja vista o baixo número de gestores que responderam ao questionário, ou ainda, que aceitaram participar da pesquisa, concedendo entrevistas.

Além desta situação, a dificuldade de obtenção dos dados específicos nos sistemas disponíveis do TCE, representam um empecilho, haja vista a necessidade de se fazer a consulta de forma individualizada, ano a ano e município por município. A falta de um relatório condensando as informações facilitaria em demasia a transparência para acompanhamento e conhecimento da sociedade, tendo em vista a complexidade do assunto e o tamanho do Estado de Minas Gerais.

Pode-se concluir também que houve uma melhoria com a oferta de estudos e dados necessários condensados, tais como o IEG-M e o índice Firjan, que contribuem no processo da accountability para a gestão pública municipal. Ainda que um longo caminho tenha que ser percorrido pelos gestores, a começar pela disponibilidade de se envolverem com as pesquisas e perguntas extra controle

governamental, como foi o caso deste trabalho. Poderia ter tido muito mais informações se os gestores tivessem se disponibilizado, de forma a captarem informações para eles próprios.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**— 5. ed., rev. atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense, 2018. ISBN 978-85-309-8053-5

ABRUCIO, L. F. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Brasília: ENAP, 1997. Cadernos Enapnr. 10.

ABRUCIO, L. F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, 1967-2007. P.67-86 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 set.2021

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público**. In: LOUREIRO, Maria R.; Fernando L., ABRÚCIO; PACHECO, Regina S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 109-148.

AZEVEDO, Pedro H. M. **O que eu gostaria que as pessoas soubessem sobre responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte. 2022. Ebook (257p.). Disponível em <https://hotmart.com/pt-br/marketplace/produtos/o-que-eu-gostaria-que-as-pessoas-soubessem-sobre-responsabilidade-fiscal/W71265340E> Acesso em: 30 jun. 2022.

BEHN, R. **O novo paradigma da administração pública e a busca da accountability democrática**. RSP, Revista do Serviço Público, Ano 49, N. 4, Out-Dez 1998, p. 5-44.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL, **Decreto Legislativo nº 6, DE 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL, **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL, **Decreto-lei nº 2.848, de 0 de put. 20227 de dezembro de 1940. Código Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 21/04/2021.>. Acesso em 21 abr. 2021.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>. Acesso em: 11 out.2021.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020.** “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>

BRASIL, **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 21/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 07 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022

BRASIL, **Lei nº 10.028, de 19 de junho de 2000.** Altera o Decreto-lei nº 2848/40, a Lei nº 1079/50 e o Decreto-lei nº 201/67. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm>. Acesso em: 21/04/2021.

BRASIL, **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm>. Acesso em: 21/04/2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº141, de 13 de janeiro de 2012.**Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp173.htm>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº966, de 13 de maio de 2020.** Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/14/senadores-reagem-a-mp-que-relativiza-responsabilidade-de-gestor-em-pandemia>>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020. Contas do Presidente da República – 2020. Impactos fiscais e legais da pandemia.** Disponível em <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/13-sintese-covid-19.html>>. Acesso em 11 out. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: PEREIRA, L.C. Bresser e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 237-270.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal.** Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2020, v. 40, n. 4. pp. 604-621. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/wL4BgwbcJCnNYTz7VvMMmQJ/?lang=pt>>. Acesso em: 7 dez. 2021

BRESSER PEREIRA L. C. **1934 - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1) Inclui bibliografia 1. Reforma administrativa. 2. Brasil - Organização administrativa. I. Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. II. Título. III. Série. CDD - 351.0073

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 50, n. 4, p. p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.354. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 1, Jan-Mar 1998

BRESSER PEREIRA, L. C. **A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO - APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010 Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf> Acesso em: 10 de mai. 2022.

BUTA, B. O.; SCHURGELIES, V.; TEIXEIRA, M. A. C. **ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. PRETEXTO 2018 Belo Horizonte v. 19 N 4 p. 46-62 OUT-DEZ ISSN 1517-672 x (Revista impressa) ISSN 1984-6983 (Revista online) Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** RAP, Revista de Administração Pública, v. 24, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XX: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, dez. 2011 (Texto para discussão n. 1686).

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. ISBN: 978-85-97-00998-9

CASTRO, J. N. de. **Responsabilidade Fiscal nos Municípios**. 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2001.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: IPEA (Texto para discussão n. 2319), 2017.

COELHO, F. S. **Reformas e inovação na gestão pública no Brasil Contemporâneo**. In: Brasiliense, Carneiro, J.M; DANTAS, H.(ORG.) Parceria social público-privada. Textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

COSTA, F. L. da. **Brasil: 2000 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro, 42 (5), p. 829-79, set/out 2008.

COSTA, J. de P. S.; KINZLER, E. C. de S; PEITER, S. L.; VILLAR, E. G.; WALTER, S. A. **Accountability na Gestão Pública: uma Construção Teórica a partir de meta-síntese** - Artigo apresentado na 22º USP International Conference in Accounting – São Paulo – 27 a 29 de julho de 2022. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/22UsplInternational/ArtigosDownload/3624.pdf>

DENHART, R. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2008.

DUARTE, L. A. F.; FERREIRA J. S.; FERREIRA, F. P. M. Recursos municipais para a saúde e o controle externo: o caso do estado de Minas Gerais. **REVISTA PENSAMENTO CONTEMPORÂNEO EM ADMINISTRAÇÃO** (UFF), v. 15, p. 120-138, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/48955>

FERREIRA, T. **A importância da Prestação de Contas**. Revista Notícias das Gerais. Associação Mineira de Municípios. Belo Horizonte, Edição 90, nov.e dez. 2021,p.38.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Coordenação de Editoração. **Manual de normalização de trabalhos acadêmicos**. Belo Horizonte: FJP, 2021.Disponível em www.fjp.mg.gov.br. Acesso em: 14 set.2021

FURTADO, J. de R. C. **DOCTRINA - Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 2007, número 109, MAIO/AGOSTO 2007, p. 61/89. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438/488>.> Acesso em: 12 jul. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo Atlas: 2007.

GUIMARÃES, T. de A. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 3, p. 125 a 140, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acesso em: 28 jul. 2022.

JARDIM, E. M. F. **Normas gerais de direito financeiro. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/307/edicao-1/normas-gerais-de-direito-financeiro>.>Acesso em: 15 ago. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007. 312p

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução: Heloísa Monteiro eFrancisco Settinieri — Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG. 1999.

LEITE, L. Q. Administração pública no Brasil: as reformas administrativas do DASP e do decreto-lei nº200 em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS** Vol. 13 Nº 27, Julho - Dezembro de 2021. P.221-248. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/download/13073/9598/48956> Acesso em: 01 dez. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**.34º ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Belo Horizonte. ALMG, 2008a. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 10º ed. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2001.

MOTTA, C. P. C.; FERNANDES, J. U. J. **Responsabilidade fiscal: LC 101 de 04/05/2000**. 2.ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2001.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. Lua Nova, 1998 (44), p. 27-54, 1998 - Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en Acesso em: 21 fev. 2023.

OLIVEIRA, W. **CURSO DE RESPONSABILIDADE FISCAL DIREITO, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS - Volume I** - 2 Edição revista, ampliada e atualizada, 2015, Belo Horizonte - Editora Fórum.

PACHECO, R. S.; BONIS, D.. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

PRADO, L. R. **Curso de direito penal brasileiro. v.4: parte especial: arts. 289 a 359-H**. São Paulo. RT, 2001

QUADROS, C.; PALMIERI, M. R. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei complementar nº 101, de 4/5/2000: Lei nº 10.028, de 19/10/2000: crimes contra as finanças públicas**. São Paulo. NDJ, 2000.

ROCHA, A. **Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 2, p. 62-76, 2013.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania/CEAPG*, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042/42965> Acesso em: 15 jan. 2023.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. RAP, Rio de Janeiro, 43 (2), p.349-353, mar/abril 2009. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691> acesso em 17 set. 2021

WALDO, D. **Desenvolvimento da teoria de administração democrática**. Revista do Serviço Público. Brasília, Ano 63, no 4, 2012.

WILSON, W. **O estudo da administração**. Revista do Serviço Público, Brasília, 56, 3, 349-266, jul-set/2005. Disponível

em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236/241>. Acesso em: 10 set. 2021

APÊNDICE A - ESTRUTURA ENTREVISTA ASSESSORIA TÉCNICA AMM

Tendo por base a sua atuação na Associação Mineira de Municípios de MG/, como assessora do departamento Contábil, gostaríamos que opinasse sobre os seguintes assuntos:

1. Quais as principais questões são trazidas a vocês, a respeito da LRF, pelos gestores públicos responsáveis pelos municípios?
2. Esses gestores, em geral, são os prefeitos, secretários, assessores jurídicos, servidores da área técnica ou outros? Você poderia pontuar em termos de porcentagem quais os tipos de gestores?
3. Existe algum relatório disponível para a sociedade civil e mesmo para os gestores que possa ser consultado e nele ter a situação fiscal dos municípios de MG, que estejam com problemas referentes às obrigações impostas pela LRF? Qual ou quais e de quais órgãos?
4. Na sua percepção, analisando os questionamentos dos gestores, quais são os desafios para eles na aplicação da LRF?
5. Na sua percepção, analisando os questionamentos dos gestores, quais são as limitações para eles na aplicação da LRF?
6. A AMM MG oferece suporte aos gestores? Quais os tipos? Neste sentido, algum específico para atuarem em conformidade com a LRF?
7. A AMM MG oferece cursos de capacitação aos gestores? Neste sentido, algum específico para atuarem em conformidade com a LRF?
8. Existe demanda dos gestores por este tipo de capacitação?
9. Existe um monitoramento sobre estas demandas? Quais são as principais?
10. Os gestores recebem suporte das organizações (Prefeitura, AMM-MG, TCE MG), tais como capacitação, infraestrutura, suporte jurídico para lidar com as responsabilidades fiscais?
11. Os gestores têm conhecimento dos pilares da LRF: planejamento, controle, responsabilidade, prestação de contas e transparência?

12. Quais as principais obrigações da LRF são cobradas pelo TCEMG para elaboração do relatório para aprovação de contas pelo legislativo?
13. Quais as principais causas apontadas pela reprovação de contas pelo legislativo?
14. Existe uma listagem com os municípios que tiveram as contas reprovadas? Onde é possível encontrá-las?
15. Você sabe informar se existem capacitações específicas com relação à LRF pelo Tribunal de Contas de MG direcionadas para esses gestores?
16. Em 21 anos de LRF, é possível afirmar que a aplicação da lei está sendo eficaz?
17. O que você pensa que poderia ser feito para melhorar o desempenho dos gestores em relação à LRF.
18. Existem municípios que tenham decretado Estado de Calamidade Pública, antes da Pandemia do Coronavírus (até 2019)? Quais e por quais motivos?
19. É cediço que as despesas com pessoal vem sendo apontado como o maior empecilho para os gestores na aplicação da LRF. Para além deste, quais são os itens que mais complicam a efetivação das ações dos gestores?
20. Por fim, quais suas sugestões de ações para que os gestores possam ter melhores condições na aplicabilidade da LRF?

Observação: a mesma estrutura foi repassada para o Gestor/Analista Técnico do Tribunal de Contas de Minas Gerais, tendo sido modificado o nome da instituição e sua função, de analista de controle externo.

APÊNDICE B – ESTRUTURA ENTREVISTA GESTORES (EXECUTIVO E LEGISLATIVO)

- 1) Quais os desafios e limitações dos gestores municipais em relação a LRF?
- 2) Quais os itens obrigatórios pela LRF são os mais custosos para os gestores públicos (prefeitos, secretários de planejamento, dentre outros nesta temática).
- 3) Quais os avanços da gestão pública após a promulgação da LRF?
- 4) Se o/a sr(a) entende que ela tem sido eficiente e eficaz na melhoria da gestão pública.
- 5) Quais modificações o senhor pensa que deveriam ser efetuadas na LRF?
- 6) As alterações ocorridas durante a pandemia, flexibilizando a LRF, ajudaram aos municípios ou não fez diferença?
- 7) Com relação ao Tribunal de Contas de MG, quais as dificuldades em relação a aprovação das contas (relatório prévio e aprovação do mesmo pelas Câmara Municipal).
- 8) Qual o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas contas públicas e quais os benefícios criados pela LRF?
- 9) Como o/a senhor(a) descreve a evolução da PBH em relação ao cumprimento das normas estabelecidas pela LRF.
- 10) Caso tenha alguma observação a fazer, fique à vontade. Agradeço antecipadamente.

APÊNDICE C – LINKS DE ACESSO

1) Ao “Questionário Online – Gestores”

https://drive.google.com/file/d/1XeCM6ykya7kVnonAAci8BEsuTv078BAR/view?usp=share_link

2) A planilha síntese – Levantamento Processos Municípios respondentes

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Fe57tZl8FyTOfnnojsUqCvRwUwA30mYHHIJLQUyyVOY/edit?usp=share_link

3) Localização física dos processos

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ZTFYu6_unCRSxo5yzfwmZdY3Xc1zvZi8tF3lBO2W9p8/edit?usp=share_link

ANEXO A – LINKS DE ACESSO - RELATÓRIOS PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS - TCEMG

1) PCA's 2014

https://docs.google.com/spreadsheets/d/12ayoE6RxfTlePpuKrX2JbjyigVNHduc3/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

2) PCA's 2015

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NdzZkoXHViAFZTPta38J6uaofWjFh77H/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

3) PCA's 2016

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1aU_ZxlkyrMzjDGLGPVpud6oX1LegelzN/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

4) PCA's 2017

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1rVhvwU0Jg76le3N_VAXI7R49GatqhUa/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

5) PCA's 2018

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1CSkX_2XBD1X96Anz6G-AGAA5Wc4IXUP-/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

6) PCA's 2019

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jwmuy8TkoG9o3f66y7sae9wNOF7VW8om/edit?usp=share_link&oid=100479893106055908545&rtpof=true&sd=true

ANEXO B - SANÇÕES E PENALIDADES APLICADAS A INFRAÇÕES DA LRF

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)

Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).

Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).

Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).

Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).

Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).

Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite

Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

definido em lei (LRF, art. 71).	
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, § 1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, § 1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia sem o oferecimento de Contra-garantia	Detenção de três meses a um ano

determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	(Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a

pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano (LRF, art. 38, inciso II).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).

Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).

Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Inscriver, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b").

Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).

Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72).

Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades