

**IDP-INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS
PÚBLICAS**

CARLOS JOSÉ FERNANDES RÊGO

EQUILÍBRIO FISCAL NO BRASIL

NATAL/RN

2013

IDP- INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

CARLOS JOSÉ FERNANDES RÊGO

EQUILÍBRIO FISCAL NO BRASIL

Trabalho apresentado à Banca Examinadora como pré-requisito para a obtenção do título de pós-graduação em Direito Tributário e Finanças Públicas.

ORIENTADOR: Prof^a. Anna Emanuella Nelson dos Santos Cavalcante da Rocha

**NATAL/RN
2013**

CARLOS JOSÉ FERNANDES RÊGO

EQUILÍBRIO FISCAL NO BRASIL

Trabalho apresentado à Banca Examinadora como pré-requisito para a obtenção do título de pós-graduação em Direito Tributário e Finanças Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Anna Emanuella Nelson dos Santos Cavalcante da Rocha
Orientadora

Dedico este artigo aos meus pais, amigos, irmãos e toda minha família.

AGRADECIMENTOS

O esforço empreendido para a realização deste trabalho aconteceu, porque contei com o apoio especial de Soledade e José Wilton, meus pais, Isabelle, Artur e Pedro, meus irmãos, e Carol, minha esposa, os quais agradeço de coração.

À toda minha família agradeço por tudo.

“O homem é um animal político”.
Aristóteles

RESUMO

A temática abordada por este trabalho intenciona demonstrar a importância do equilíbrio fiscal para o Brasil. Para tanto, verificaremos inicialmente o aspecto histórico evolutivo do relacionamento entre Estado e patrimônio alcançando a visão do Estado Moderno segundo o modelo democrático de direito, e então, vislumbrando a situação do Estado brasileiro também sob a ótica histórica para uma correta aceção da atual conjuntura administrativa legal das finanças públicas. Em consoante, discutiremos a Lei de Responsabilidade Fiscal especificamente enquadrando-a em nosso ordenamento jurídico. Embora, a Lei de Responsabilidade Fiscal esteja em vigor há praticamente dez anos, na totalidade de sua aplicabilidade, ainda se faz necessário a pesquisa deste tema, pois esta legislação modificou conceitos na gestão do erário público, sendo indispensável o desenvolvimento de análises para conhecer os reflexos do equilíbrio fiscal para o país e o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal neste processo. Esta legislação trouxe uma nova conceituação para premissas da administração pública tais como: gestão, controle e responsabilização. Assim, analisar as posturas impostas nesta Lei é importante para o amadurecimento de sua aplicação, sendo esta sua relevância acadêmica. E por último, porém não menos importante é o aspecto social da Lei de Responsabilidade Fiscal que imprime obrigatoriamente transparência na gestão dos recursos públicos. A metodologia de abordagem adotada é a dedução, utilizando como instrumento de pesquisa a revisão bibliográfica e ainda a consulta à legislação pertinente ao tema e a Doutrina.

Palavras-chave: Equilíbrio Fiscal; Gestão Pública; Lei de Responsabilidade Fiscal .

ABSTRACT

The thesis developed by this conclusive work purpose to demonstrate contemplations about to accomplish tax balance in Brazil. At first the is presented a historical and evolutional prospect through the correspondence between State and patrimony until we arrive at Modern State whom respects principles of Law and Democracy and exams also Brazilian State to comprehend the present situation at legal administration of monetary affairs. After, it discusses Fiscal Responsibility Act and his adequacy to Brazil's system of Laws. However, It pats six years since the Fiscal Responsibility Act has been valid, for complete, it should be studied and researched as an Thesis, because of his relevance to changing the management of State public administration and the rule of this Law to accomplish the tax balance process That legislation brought a new point of view to the principles of public administration like: management, control and responsibility. Therefore to analyze the matter and principles imposed by this Law is important to mature a costume, and that is the academic relevance of this work. And last but not least is the social prospect of the Fiscal Responsibility Act whom imposes transparence to management administration of public treasury. The approach methodology used was deduction and the instrument of research was a bibliographic review and also the consult to jurisprudence and Law about this thesis.

Key words: Fiscal Balance; Public Management.Fiscal Responsibility Act

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. ESTADO E PATRIMÔNIO	10
2. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	15
4. AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	19
5. ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO NO BRASIL	22
6. EQUILÍBRIO E RESPONSABILIDADE FISCAL	25
7. O PAPEL RESERVADO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUÇÃO

Com este trabalho pretendemos demonstrar como é imprescindível o equilíbrio fiscal para a gestão pública do Brasil. Assim, se faz necessária a percepção da transformação que o Estado brasileiro vem sofrendo no tocante a administração de suas finanças públicas buscando um ajuste fiscal entre receita e a despesa pública.

O desequilíbrio entre a arrecadação de receita e o dispêndio da mesma foi e é uma constante preocupação da administração pública não apenas no Brasil, mas no mundo, uma vez que este equilíbrio nas contas públicas é um fator preponderante na dívida pública tanto interna quanto externa.

As contas públicas no Brasil após a Constituição de 1988 alçaram um novo patamar em consequência da democratização do país e dos princípios por esta estatuídos, assim criando um novo modelo tanto para os atos políticos, quando administrativos de governo. Logo, as finanças públicas hoje obedecem aos preceitos estatuídos em nossa Carta Constitucional vigente embasando-se: na eficiência e responsabilidade para a gestão do erário público.

Por conseguinte, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal revelou-se um instrumento precioso de controle da administração pública nos apresentando novos conceitos de gestão dos recursos públicos, pois estabelece normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal através de ações as pelas quais se antecipem riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas destacando-se como premissas: o planejamento, o controle e a responsabilização. Ao analisarmos os reflexos gerados no equilíbrio fiscal pela Lei de Responsabilidade Fiscal verificamos a importância deste diploma legal para auferir a segurança econômica para que o Estado brasileiro atinja os objetivos constitucionais de governabilidade e contraprestação social.

Portanto, inicialmente abordaremos o aspecto histórico evolutivo do relacionamento entre Estado e patrimônio, para alcançar a visão do Estado Moderno segundo o modelo democrático de direito, e então, vislumbrando a situação do Estado brasileiro também sob a ótica histórica para uma correta acepção da atual conjuntura administrativa legal das finanças públicas.

Em consoante, analisaremos o Estado e a Administração Pública, depois traçaremos um perfil da Administração Pública no Brasil, para então, observar a questão das finanças públicas no Brasil e o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal especificamente

para o equilíbrio fiscal. Por último, porém não menos importante destacaremos o trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas para a coerção e fiscalização os desvios de conduta no cumprimento desta legislatura.

A conclusão deste trabalho apresenta uma visão crítica a respeito do modelo de gestão no Brasil e o apresenta uma justificativa com auxílio do Direito Financeiro Comparado para a manutenção das características da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. ESTADO E PATRIMÔNIO

Para podermos analisar com propriedade o equilíbrio fiscal no Brasil precisamos nos ater, ainda que com brevidade, ao desenvolvimento da relação entre Estado e Patrimônio para mais tarde, então, compreendermos os meios de controle do Estado dentre os quais a Lei de Responsabilidade Fiscal é fim.

Entretanto, não pretendemos dissecar a formação do Estado preocupação esta da Teoria Geral do Estado, porém elencar fatos relevantes na História no tocante ao Direito Tributário e ao Direito Financeiro.

A sociedade política existe sempre e o que se transforma é a maneira de organizá-la. Hoje para nós é o Estado que surgiu com o Renascimento. (Galvão de Souza, 1970).

É certo, contudo, que mesmo o homem arcaico que traduzia seu mundo por símbolos cobrava tributos, muito embora não o nomeasse como tal, mas sim, como oferendas as divindades. Logo, nesta organização primitiva por assim dizer, o Estado para cumprir suas obrigações utilizava-se de: guerras, escravização de outros povos, escambo, exploração de riquezas, cunho de moedas de ouro e prata, imposição de penalidades e divisão da produção. Em fim, estes eram os meios para a obtenção da receita pública, dentre os quais alguns eram tidos como tributos.

Todavia, de acordo com a própria evolução das organizações sociais no entorno Estado, este mediante o interesse próprio e a disposição de atender a coletividade passou a coercitivamente exigir uma retirada parcial do patrimônio particular para alçá-lo a sua propriedade elevando o tributo a categoria de fonte principal de receita.

Na lição de Kiyoshi Harada (2008), percebemos que o fenômeno da exarcebção tributária gerou a luta dos povos contra a tributação não consentida. Neste sentido, dentre inúmeros movimentos revolucionários os mais importantes para a conjectura Ocidental atual de Estado Democrático Constitucional de Direito são: na Inglaterra a luta dos Barões contra João Sem Terra que culminou em 1215, com o advento da Carta Magna, na França a Revolução Francesa de 1789, na qual a burguesia derrubou o Absolutismo Monárquico, A independência das Colônias inglesas na América do Norte o que mais tarde culminou na promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América em 1787. E no Brasil, ainda uma colônia portuguesa, o reflexo destas citadas Revoluções foi um movimento denominado Inconfidência Mineira, assim em 1789, o Brasil-Colônia rebelou-se contra a metrópole portuguesa pela cobrança de um tributo denominado sangria. Como resultado deste processo histórico, hoje a receita tributária do Estado é consignada a aprovação dos representantes do povo sob regência da Carta Política, nos diferentes sistemas de gestão

administrativa dos Estados Constitucionais Democráticos de Direito. Conseqüentemente, o tributo passou a constituir uma disciplina jurídica ordenada pelo Direito. No Brasil a legalidade tributária vem sendo adotada desde nossa primeira Constituição outorgada em 1824. A diferença essencial entre esta organização primitiva na qual vivia o homem e a atual é a criação do conceito de patrimônio público. Pois, na visão imperialista de Estado o patrimônio pertencia ao império e não ao povo. Hoje é essencial para a economia que o Estado mantenha seu equilíbrio e é do interesse de todos como é utilizado o patrimônio público é por esta razão que a sociedade passou a exigir uma consignação legal que disciplinasse a maneira pela o Estado dispense seu Erário surgindo assim, a atividade financeira do Estado que vem progressivamente amadurecendo para um ideal de gestão.

Destarte, superada a gradativa evolução da coerção através da força estatal para a legalidade da disciplina jurídica dos tributos por aprovação legislativa e consignação constitucional, hodiernamente acrescenta-se ao aspecto legal também a qualidade de gestão da receita pública realizada pelo Estado. Porque, paralelamente a evolução filosófica da concepção de Estado para o conceito atual de Estado Constitucional Democrático de Direito, aconteceu a construção do conceito de patrimônio público e a valorização de seu significado.

A gestão de valores econômicos e patrimoniais pelo Estado ao longo da história buscou subsídios na teoria econômica e nos princípios gerais da contabilidade. O conceito de gestão estratégica de valores econômicos surgiu no mercado mundial primeiro na iniciativa privada durante a década de 1980 (mil novecentos e oitenta), quando os mercados emergentes que forneciam dinheiro fácil proveniente de juros começaram a se exaurir, logo as empresas necessitaram de novas fórmulas para alcançar seus lucros. Assim, surgiu o sistema chamado: **sistema de informação estratégico** (SIE) para gerir a informação e assistir o processo de decisão estratégica das empresas. Este citado sistema foi criado por Charles Wiseman e foi apenas um reflexo da revolução no uso de tecnologia de informação, pois todo este sistema de gestão é baseado em elencos e paradigmas gerenciais que alimentam softwares computacionais que buscam informações para alcançar retorno financeiro às empresas. É importante notar, que as grandes composições econômicas mundiais sofreram mudanças estruturais gigantescas nas décadas de 1980 (mil novecentos e oitenta) e 1990 (mil novecentos e noventa) tais como: fim da Guerra Fria, fortalecimento da União Européia, advento do Japão no cenário internacional como exportador de tecnologia, fortalecimento dos Tigres Asiáticos como região de especulação de capital, abertura econômica da China, surgimento de novos mercados tais como: a Índia e a América Latina; e por último o enfraquecimento do Dólar como moeda de barganha econômica. Todas estas situações históricas anteriormente elencadas abalaram o maior gigante em corporações

internacionais do mundo: os Estados Unidos. É, portanto um reflexo dialético que as mudanças sofridas no campo empresarial sejam sentidas também na esfera pública.

Embora, seja difícil vislumbrar, para haver aquisição do *capital* que alimenta o mercado financeiro mundial a estrutura do Estado deve acompanhar a conceituação filosófica das corporações privadas. E não há como se negar tal relação. Uma vez que o Estado é um simbiote do mercado financeiro privado, pois nutresua receita através daquele. Entretanto, o Estado tanto cumpre a função de hospedeiro quanto a de parasita, porque ao mesmo que fomenta o desenvolvimento da atividade econômica privada, também aufere suas receitas do lucro financeiro alcançado por ela.

Deste modo, para a simbiose ser perfeita deve haver uma sintonia filosófica gerencial correspondente entre a atividade financeira do Estado e o mercado financeiro. E é este “*checkandballance*” que segundo Karl Marx caracteriza o modelo econômico.

A dicotomia criada por Marx em sua obra: O Capital reinou como influência econômica durante quase todo o século XX e a antinomia entre socialismo e capitalismo criou e derrubou governos mudando a geopolítica mundial. E é deste período a herança hipotética que nos permitiu constatar: a relação entre Estado, Economia e Controle é intrínseca.

Na realidade, desde Adman Smith, todos os grandes pensadores fossem eles antagônicos tais quais: Max Weber e Durkheim; ou arquitetos de uma corrente filosófica como, Schelling e Hegel, ou apenas pragmáticos tal qual o foi Marx e seu materialismo; Estes se debruçaram sobre diferentes ópticas tanto a respeito do papel do Estado para a sociedade, quanto para a economia. E esta dialética entre Estado e Economia é tão profunda que hoje com a atual crise financeira mundial alguns gestores se questionam se o neoliberalismo fracassou e se não deveríamos nos reportar ao Keynesianismo vastamente adotado pela social-democracia do século XX.

Por conseguinte, quanto maiores são as necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado. Assim, é a concepção do Estado que, em última análise irá dimensionar o volume das finanças públicas. (Harada, 2008 p.5)

2. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao nos depararmos com a organização administrativa do Estado e inevitável nos remetermos a polis grega e ao Império Romano cuja estruturação e institutos sobreviveram a sua própria existência influenciando toda a estruturação política do Ocidente.

No entanto, é com a queda do Absolutismo Monárquico através da Revolução Francesa e a moderna concepção de cidadão e principalmente com a propagação do ideal de igualdade que a organização político administrativa começa a ganhar corpo, pois para o Antigo Regime a lei real era soberana e divina e por sua vez não poderia ser contrariada ou posta em julgamento muito menos controlada.

Assim, desenvolvimento do Direito Administrativo, enquanto ciência jurídica, no modelo de Estado Ocidental está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento da democracia. E é na França mais precisamente na Universidade de Paris que em 1928, que surge a cátedra de Direito Administrativo, visto naquele país já se praticar um controle dos atos administrativos.

No Brasil desde o império com constituição outorgada de 1824, já assistimos ainda que incipientemente uma preocupação do controle da administração e da probidade dos atos, ainda que ao Rei não se aplicassem as regras destinadas aos Ministros e demais funcionários do Estado, a semente da gestão do erário e da probidade administrativa estava plantada. Conseqüentemente, nas demais Constituições a partir da outorgada de 1891, o controle da administração pública, do erário e da responsabilização atingindo inclusive o Presidente da República, este processo vem amadurecendo ao longo de nossa própria história política constitucional, e é relevante ainda que com a Constituição de 1946 seja inaugurado o sequestro de bens do agente público condenado por improbidade e a restituição de valores ao erário público. E mesmo a Constituição de 1967 em plena Ditadura Militar respeitou o princípio de proteção ao patrimônio público de modo que nossa atual Constituição de 1988 (mil novecentos e oitenta e oito), em vigor, é o coroamento legislativo dos princípios de legalidade, impessoalidade, responsabilização e transparência na Administração Pública em geral e especialmente dos recursos públicos.

Portanto, hoje estamos vivenciando um novo período inaugurado por nossa Constituição, em vigor, que é a responsabilização e o controle pela legislação da administração e gestão do patrimônio público.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. (Moraes, 2004 p.16). E como Estado Democrático de Direito as premissas legais de organização do Estado brasileiro estão asseguradas em nossa Constituição, em vigor. Assim, a Constituição Federal além de definir a organização Político-Administrativa trata especificamente da Administração Pública.

Para os paradigmas de estruturação do Estado este é um grande avanço jurídico, uma vez que a carta constitucional garante ao cidadão premissas através das quais o Brasil necessariamente será administrado, conseqüentemente ao mesmo tempo em que o voto direto delega o poder aos representantes do cidadão a Constituição positiva os preceitos jurídicos para a execução legal deste poder.

Por conseguinte, percebamos a noção de administração pública:

O Estado manifesta-se por seus órgãos que são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a que incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina "governo" ou órgãos governamentais. Os outros estão em plano hierárquico inferior cujo conjunto forma a Administração Pública. (Silva, 2008, p. 330).

Portanto, podemos entender que a Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais e humanos preordenados a execução das decisões políticas. (Silva, 2008, p. 330), Esta noção de administração pública nos remete a uma denotação de um conjunto de órgãos a serviço do poder político e outra e outra das atividades fim do ato de administrar.

A Constituição brasileira trata Da Administração Pública no Capítulo VII e em seu art.37, utiliza a expressão Administração pública neste dois sentidos anteriormente citados.

É imprescindível observar que a organização da administração pública no Brasil sob forma federativa obedece a um sistema complexo, visto que a função administrativa é institucionalmente imputada a diversas entidades governamentais autônomas, as quais se encontram previstas no texto do art.37 da Constituição Federal.

In verbis

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; "- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira.V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;XI-XIII - é vedada vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, 11, 153, 111, e 153, § 2º, I; XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e

autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. § 2º - A não observância do disposto nos incisos 11 e 111 implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. § 7º - A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. § 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de

avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. § 10º É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. § 11º Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que tratam o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. § 12º Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores".

Para efeito deste estudo não cabe a discussão em torno das inúmeras modificações que sofreu o art. 37 pelo instituto da Emenda Constitucional. Entretanto, a seção a qual está integrado o art.37 encerra os princípios que norteiam toda administração pública tais como o princípio da legalidade, o princípio da impessoalidade, o princípio da moralidade administrativa, o princípio da publicidade e o princípio da eficiência; todas estas premissas estabelecidas pelo legislador constituinte, neste artigo foram essenciais para a posterior edição de leis com caráter regulamentador como é o caso da Lei 8.666/ 93 e da própria 101/ 00 a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É certo que o ditame legal que previu especificamente a edição da Lei Complementar 101/2000 foi art.183, do Capítulo II - Das Finanças Públicas, desta citada Constituição Federal, mas são os princípios estatuídos no art. 37 os fomentos para a construção daquele diploma legal.

4. AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL.

As finanças públicas, embora se enquadrem em um organograma de ciência especulativa, quando tocadas pelo Direito há a mutação de seu caráter habitual para a disciplina jurídica do Direito Financeiro que é com embasamento constitucional o instrumento regulador da atividade financeira do Estado brasileiro. A Constituição brasileira, em vigor, dedica um capítulo as finanças públicas, neste tratando sobre: normas gerais sobre dívida pública, emissão de moedas, função do banco central e do sistema orçamentário. Assim, o art.163 abre o Capítulo 11 - Das Finanças Públicas; preconizando diretrizes constitucionais de direito financeiro, que por sua vez tem como meio de normatização a Lei Complementar n°. 101 de 04 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este fato nos é relevante, pois no caso do art. 163 da Constituição Federal a norma completar pela qual a Constituição determinou dispor a respeito de: finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e regate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional.

Na lição de José Afonso da Silva, em seu livro Comentários Contextuais à Constituição, observamos que a Lei de Responsabilidade Fiscal quando elaborada não incluiu em seu texto a positivação legal nos aspectos: operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades públicas e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito; conquanto, o texto constitucional deixe implícito que um mesmo diploma legal regerá todo o assunto enumerado no art.163, aqueles persistem sob a regência da Lei 4.320/64 subsidiariamente, que foi recepcionada pela Constituição de 1988 como Lei Complementar muito embora grande parte de seu conteúdo tenha sido derogado pela LC 101/2000, e pela própria Constituição. Destarte, percebemos que A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou deter-se a normatização de regras sobre a administração das finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. A expressão finanças públicas é gênero e diz respeito a tudo o que é pertinente às receitas e despesas públicas, portanto esta é uma expressão de

ciência especulativa, como já explicitado, e não normativa, e por isso tem como conteúdo o estudo especulativo e não jurídico. Assim, a expressão "finanças públicas" de que se trata o art.163 da CF/88 deve ser tomada no sentido de "direito financeiro", é sobre este que a Lei Complementar trata. (Bastos e Gandra, v. VI, p. 122).

Em consoante, na órbita Federativa cabe à União editar normas gerais sobre finanças públicas, como se observa no texto constitucional: "No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais" (Constituição Federal, em vigor, art.24,§ 1º). Destarte, a adequação da LRF tendo esta caráter de Lei Complementar cujo objetivo é atingir igualmente as três esferas de governo: Legislativo,Executivo e Judiciário. E assim, com este raciocínio entendemos que a LRF cumpre os desígneos constitucionais, visando a harmonia de comportamento entre os poderes, pois o conteúdo normativo desta Lei volta-se para a disciplina da Administração Pública e da conseqüente responsabilização pelo seu descumprimento.

Embora, a princípio, alguns administradores públicos questionassem a aplicabilidade da LRF afirmando que a mesma quebraria o pacto federativo invadindo a autonomia dos poderes e restringindo a independência administrativa de Estados e Municípios, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se em sede da ADIN n°. 2.238 pela sintonia entre a Constituição Federal e a LRF. Portanto, aqui apresentamos a contextualização constitucional da LRF, o âmago deste artigo não contempla a dialética entre a positivação concreta do citado diploma legal e a técnica legislativa a qual foi elaborado esta preocupação é pertinente aos doutrinadores do Direito Constitucional e ao Supremo Tribunal de Justiça, a nós cabe o cumprimento das decisões sumuladas e a compreensão de que é através da aplicação da lei que o direito evolui.

Assim, a responsabilidade fiscal não é um fim em si mesmo, a despeito das críticas comumente anunciadas a este diploma que busca o equilíbrio fiscal entre receita e despesa pública, a responsabilidade e o controle sobre o patrimônio público é uma evolução da organização político administrativa do Estado brasileiro e representa uma transformação ímpar numa conjectura que há séculos responde pela vontade de uma minoria é um instrumento através do qual este Estado se propõe a cumprir a sua atividade financeira com foco em metas reais de necessidades sociais minimizando os desvios alarmantes do patrimônio público para

o fim político populista puro e simples. Logo, com esta pesquisa esperamos apresentar o objetivo “latu senso” da responsabilização e de seus reflexos no equilíbrio fiscal no Brasil.

5. ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO NO BRASIL

O planejamento é a ferramenta última para que o Estado trabalhe como agente de desenvolvimento e distribuidor de justiça social alcançando sua essência que é o bem da coletividade. "No plano da estática jurídica Hans Kelsen toma o termo responsabilidade como ligado ao dever jurídico, cujo descumprimento implica uma reação coercitiva de reparação dessa conduta contrária à prescrição legal." (Nascimento, 2008, p.11) Nesse sentido apreendemos a Lei de Responsabilidade Fiscal como um instrumento para o efetivo cumprimento do planejamento da gestão pública propondo metas e definindo controle a administração pública.

A ação do poder público está vinculada ao conjunto de empreendimentos que rege o planejamento governamental limitados por normas jurídicas em consonância com a Constituição Federal. São eles: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual na qual estão contidos o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de investimentos. Com isso, o Estado procura a persecução de seus objetivos de gestão.

Antes de nos atermos ao ciclo legal orçamentário devemos entender dois conceitos importantes para realização da atividade financeira do Estado que são: receita e despesa pública. Logo, por receita pública entende-se na visão de Adalberto Deodato (1969,p.29) : "é o capital arrecadado, coercitivamente, do povo, tomado por empréstimo ou produzido pela renda de seus bens ou pela sua atividade, de que o Estado dispõe para fazer face às despesas públicas." Nesse sentido é significativo ressaltar que o simples ingresso de dinheiro aos Cofres Públicos não representa receita pública, pois todo ingresso representa uma entrada como por exemplo: cauções, fianças, depósitos recolhidos ao Tesouro, empréstimos contraídos pelo poder público e etc., e estas "entradas" não somam receita, uma vez que ocasionalmente serão devolvidas e a receita pública deve poder necessariamente integrar o Erário, sem reservas, sendo um somatório com o qual pode se fazer frente a despesa pública.

Por sua vez despesa pública é analisada em dois aspectos: em primeiro lugar o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito público para, para o funcionamento dos serviços públicos e em segundo plano pode também significar a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade

legislativa para o funcionamento dos serviços públicos. (Baleeiro, 1969, p.81). Estes aspectos se remetem à constância do dispêndio no orçamento geral do Estado e o outro a utilização do recurso como fim da atividade administrativa do Estado. O essencial para o conceito da despesa pública é que essa deve impreterivelmente atender a uma finalidade de interesse público e coletivo. A conceituação ora explanada é de gênero, em face à natureza deste trabalho que apenas evoca estes conceitos como forma de determinar uma visão geral do organograma estatal brasileiro para que se perceba a questão do equilíbrio fiscal.

Em consoante, trataremos sobre o ciclo orçamentário ressaltando a prospecção relevante a apreensão da visão de equilíbrio fiscal. Assim, Orçamento no conceito econômico é a peça que contém a aprovação da receita prévia da despesa e da receita para um período determinado, no entanto no âmbito político-administrativo é a aprovação pelo Legislativo da previsão de ações ao Executivo concernentes a atividade financeira do Estado.

Em nosso ordenamento jurídico a previsão legal para a Lei orçamentária está na Constituição Federal em seu art. 165, III e §§ 5º, 6º e 8º. E é uma Lei ordinária de caráter anual. No mundo político concreto esta Lei é uma ficção, porquanto as frequentes disputas entre Executivo e Legislativo desqualificam a sistemática que a Lei no mundo do "dever ser" preconiza, desobedecendo a prazos e condutas como, por exemplo, quando superestima as receitas do Estado. Esta Lei é iniciativa do Executivo e contém o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo poder público, além do orçamento do investimento de empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social. O orçamento anual compreende um exercício financeiro. O art. 168 da CF prescreve que os recursos correspondentes as dotações destinadas aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público deverão ser –lhes entregues até o dia vinte de cada mês, este repasse não é automático pois necessita da anterior previsão de despesas pelo órgão como também do alcance das receitas. Este plano deve ser efetivo, pois nossa Carta-Política não autoriza o dispêndio de receitas hipotéticas. Entretanto, esta programação de despesas não é intransponível como preceitua o art.50 da Lei 4.320/64 que sistematiza um organograma de adequação para a programação de despesas. Este

costume de manejo também resguardado na Constituição são vestígios da era inflacionária que permeou o país durante décadas.

Enquanto, o Orçamento faz o papel da programação econômica, por sua vez o Planejamento Plurianual assegura a realização do plano de governo que contempla obras e serviços de duração prolongada como determina o art. 165, § 1º da CF e visa garantir a secção regional do planejamento. E é uma efetiva forma de cerceamento da prática de gestão descontinuada. Esta Lei também é de iniciativa do Executivo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo é a orientação cabal para o organograma do Orçamento, uma vez que abrange as despesas de capital e as metas prioritárias da administração pública e as alterações da legislação tributária, e a política de aplicação das agências financeiras e oficiais de fomento, como reza o art. 165, § 2º. Essa Lei também anual encerra o panorama macro do Orçamento, pois expressa as metas para redução ou não de capital proporcionalmente a legislação tributária e o programa de investimentos públicos, detectando prioridades da administração pública, do fomento e dos investimentos das agências financeiras.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que foi recepcionada pela Constituição no que essa não derogou, continua em vigor paralelamente ao ciclo orçamentário como suporte norteador do Direito Financeiro.

Todo este intrincado sistema de gestão da atividade financeira do Estado obedece a princípios do Direito que conferem critério de interpretação e valoração da norma jurídica tais quais: exclusividade orçamentária, programação da ação governamental, equilíbrio orçamentário, anualidade, unidade de orientação política, universalidade das receitas e despesas públicas, legalidade, transparência e publicidade orçamentária, não vinculação de receitas de impostos, especialidade dos incentivos fiscais e da responsabilidade na gestão fiscal.

6. EQUILÍBRIO E RESPONSABILIDADE FISCAL

O valimento de equilíbrio fiscal é uma máxima simples adequar receita e despesa pública. Então, qual a motivação razoável que não nos permitiu alcançar esta simples afirmação tornando necessária a edição de uma Lei com este intuito, se a própria Constituição Federal rege as Leis Orçamentárias e possuímos uma legislação de Direito Financeiro e também de Tributário. Contudo, o combate e prevenção de déficit fiscal está arraigada a nossa conjuntura política econômica que durante décadas embasou-se arcabouço econômico puro e simples ou político ideológico. Hoje ao assistirmos a crise mundial contemplamos o fato de que O Estado nem pode controlar e planificar a economia, mas tampouco pode eximir-se do papel de mediador limitando onde obrigatório e estabelecendo liberdades para o livre desenvolvimento econômico.

Como parte do amadurecimento de nossa democracia surge um instrumento capaz de estabelecer metas para a conquista do equilíbrio fiscal imposta através da LC 101/2000 a intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para melhor entender a contextualização da LRF precisamos nos debruçar ainda que sinteticamente para a conjectura política de elaboração desta Lei. Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo uma sequência de leis passaram a ser elaboradas com o intuito de conter os gastos públicos em nome da estabilidade econômica. Aliás, a contenção das despesas públicas sempre foi uma condição do Fundo Monetário Internacional para o refinanciamento da dívida externa e para a contração de novos empréstimos. No panorama mundial a LRF no Brasil é um reflexo da mudança da relação entre Estado e Patrimônio que vem se desenvolvendo no mundo inteiro.

Assim, a LRF consolidou o Programa de Estabilização Fiscal do governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo sua elaboração inspirada no Fiscal Responsibility Act, capítulo integrante do Tratado de Maastrich assinado em 1994 pela Comunidade Econômica Européia e no Budget Enforcement Act Lei dos Estados Unidos editada para auxiliar o cumprimento do Princípio Accountability que regula os gastos públicos daquele governo.

, isto não significa que a LRF seja um modelo copiado de legislação estrangeira, pois a mesma respeita as características de nossa organização

administrativa e constitucional, embora alguns aspectos da Lei tenham por ventura objetivado ADIN, como já mencionamos neste texto. Contudo, a menção comparativa a outras estruturas legais é uma exemplificação de como o axioma formado por Estado, Economia e Controle dos Gastos públicos se estreitam mais e mais a medida que as democracias amadurem politicamente e a sociedade cobra um retorno aos tributos pagos coercitivamente ao Estado, pois a visão de gratuidade da assistência do Estado é ultrapassada, uma vez que a receita pública é obtida majoritariamente através de tributos, pelo menos ordinariamente, visto a receita proveniente da instituição de fundos e outros rendimentos obtidos através do desempenho de empresas estatais, concessões e operação de capital fazem parte da estipulação para o incremento da despesa pública, deste modo é natural que a sociedade como um todo cobre a utilização desse Erário a qual ela mesma patrocina.

A razão de toda a estruturação deste trabalho está fundamentada neste capítulo. Porque, manter o equilíbrio fiscal deve ser a espinha dorsal da atividade financeira do Estado. Mas, para o leigo receptor de jargões políticos, jurídicos e econômicos se torna incompreensível denotar esta máxima pela simples exposição do organograma de nosso ciclo orçamentário. Pois um questionamento pueril é instigado, não deveríamos ter sempre levando em conta o equilíbrio fiscal?

A resposta a este questionamento é positiva, entretanto desde 1969 (mil novecentos e sessenta e nove), quando foi excluída da Constituição, em vigor àquele tempo, a chamada cláusula de ouro que determinava ao Estado gastar somente o que arrecadava os parâmetros para a apreciação dos gastos públicos mudou e ao Estado é permitido realizar operações de crédito e empréstimos com o aval da antecipação de Receita. Como no Brasil o interesse político nem sempre é sinônimo de interesse coletivo as metas orçamentárias não eram levadas a cabo e o ciclo orçamentário era literalmente uma peça de ficção, uma vez que não havia repressão aos gestores públicos, muito menos controle da dívida interna, e o déficit público ocasionavam o déficit fiscal que alimentava a inflação que desestabilizava o país e comprometia o produto interno bruto, que por sua vez comprometido não gerava receita suficiente para o pagamento da dívida externa e para contratação de novos empréstimos e o resultado deste ciclo vicioso era a não assistência do Estado a sociedade e a total estagnação do desenvolvimento econômico.

A crítica política ao desenvolvimento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi marcada pela exerece ao Fundo Monetário Internacional motivada muito mais pelo histórico ideologismo esquerdista de controle do país por organizações externas, mas nada que consubstanciasse cientificamente e economicamente falando as premissas do FMI para o refinanciamento da dívida brasileira.

O Programa de Estabilização Fiscal de Fernando Henrique Cardoso e o Diploma Legal n°. 101/2000, foram medidas perfeitas, porém foram necessárias ao momento histórico e político administrativo e com todas as críticas revolucionou a sistemática da administração pública consolidando o modelo de gestão pública e combatendo o uso do dinheiro público com fins escusos e de cunho pessoal, o que na lógica cultural brasileira só aconteceria mesmo através da coerção e da responsabilização. Para tanto o objetivo precípua da LRF é o combate ao déficit público e fiscal para acabar com a letargia que atrasava o desenvolvimento do país trazendo para todos a urgente necessidade de equilíbrio nas contas públicas.

Os mecanismos estatuídos pela LRF para consecução de seus objetivos são simples:

- Publicação de indicadores de verificação da gestão dos recursos públicos nos demonstrativos fiscais, sendo os mais importantes o Resultado Primário, a Dívida Consolidada Líquida, a Receita Corrente Líquida e Gastos com Pessoal. A análise de resultados dentro das premissas exigidas por esta Lei permite a adoção de medidas corretivas e a correção de desvios.
- Ação planejada e transparente na gestão de recursos (LRF art.1 0,§1º.) fomentando as já destacadas pela LC n°. 4.320/64, no Capítulo IX, art. 48 da Lei em questão os mandamentos para a transparência, controle e fiscalização da gestão pública tornando obrigatório o ciclo orçamentário já adotado pelos estados e municípios de grande porte, estas ações dizem respeito ao a agenda de políticas públicas administrativas;
- Estabelecimento de metas fiscais, pois o seu art. 4, § 1º, obriga o projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias a conter o anexo de metas fiscais no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se refere e para os dois seguintes e ainda, a avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior,

o demonstrativo das metas anuais com o memorial descritivo dos cálculos justificados comparativamente aos três exercícios anteriores, estes demonstrativos deverão traduzir a consistência da política econômica nacional e também a evolução do patrimônio líquido dos três últimos exercícios, destacando a origem e a obtenção de recursos com a alienação de ativos, a avaliação financeira e atuarial dos regimes de previdência social e próprio dos servidores públicos e do fundo de amparo ao trabalhador e mais dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial e o demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;

- Avaliação dos riscos fiscais, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias também conterà o anexo de riscos fiscais segundo o art. 4º, § 3º, desta referida Lei onde serão avaliados o ativo e o passivo e sua consequente afetação as contas públicas;
- Implantação de sistema de controle, haja visto que na sistemática anterior a LRF dados econômicos e perspectivas serem considerados segredos de Estado não havendo a devida divulgação destes dados a sociedade;
- Punição para os gestores que descumprirem os planos e metas estabelecidas, pois a edição da LRF ensejou o advento da Lei Federal nº. 10.028/ 2000, intitulada Lei dos Crimes Fiscais, que basicamente coage o gestor a cumprir o ciclo orçamentário e a LRF.
- Orçamento participativo, prevista no art. 5º, inciso I, deste citado Diploma legal, obriga o projeto do orçamento anual a conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes dos novos anexos comparados aos anteriores que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as metas e objetivos devem ser discutidos em audiência pública, com aval do Estatuto das Cidades, a comparação permite ao cidadão analisar o que está sendo realizado e o que se pode comprometer para novos investimentos coibindo a prática política das promessas vazias;
- Continuidade administrativa, art. 5º e art. 45 da LRF protege o cidadão contra a interrupção de obras e serviços garantindo a continuidade mesmo com a mudança eletiva de gestão evitando a assim a constante quebra de rotinas administrativas que ensejaram por muito tempo o surgimento de danos ao Erário;

- Mecanismos de acompanhamento de execução de receita, o art.8º e 13º, desta Lei, estabelecem prazos ao Executivo para a programação financeira e a sua execução mensal a consequente publicação destes atos publicação bem como a apresentação dos demonstrativos exigidos no art. go, § 4º, nas câmaras legislativas pertinentes para uma possível adequação orçamentária quando necessário segundo os princípios do ciclo orçamentário, os quais o descumprimento acarretará o comportamento de crime fiscal punível pela Lei de Crimes Fiscais;
- Geração responsável despesa, art.16 da LRF diz respeito a viabilidade da despesa pública a face a receita pública;
- Relatório Resumido de Gestão Orçamentária, previsto na art.52 e 53 da LRF e no art.165, § 3º. da Constituição Federal, permite a verificação a cada dois meses entre a programação e execução orçamentária;
- Relatório de Gestão Fiscal, os artigos. 54 e 55 da LRF, e analisa a cada quatro meses os valores da despesa com pessoal, a dívida consolidada e mobiliária e do endividamento, pois se estes não atingirem as metas auferidas um controle será efetivado para tanto.
- Prestação de Contas; os artigos 49, 56,57, e 58 da LRF reza que a prestação de contas se estenderá aos três poderes do Estado os quais receberão separadamente um parecer prévio dos Tribunais de Contas, este parecer deve ser emitido até o final do exercício sob pena de não entrar em recesso;
- Divulgação dos Resultados, art. 56, §3º, da LRF é um informativo real da apreciação as contas julgadas e tomadas. Depois da implementação deste instituto a título exemplificativo, no âmbito da União em 1999 o gasto com pessoal representava 68,82% da receita corrente líquida, já no exercício de 2004representou 41,81%, isto é entre os anos de 1999 e 2004 houve uma redução de 39,23% da despesa com pessoal.
- Consolidação das Contas Públicas, o art. 51, estima prazos para o envio de dados por todos os entes, em todas as esferas de Poder ao Poder Executivo da União para que este promova a consolidação das contas do orçamento do exercício anterior e sua publicação, inclusive em meio eletrônico o que possibilitou a sociedade a assistir pela primeira vez essa consolidação por um meio confiável e em tempo hábil;

- Resultado primário: indicador de autossuficiência é um aspecto extremamente coerente com atividade gestora com previsão legal na LRF em seu art. 9º, é este resultado que determinará a dependência ou não do ente público em relação a recursos de terceiros para a sua manutenção, visto que este resultado demonstra a saúde financeira dos entes através do exame comparativo entre receitas e despesas públicas;
- Limite para gastos com pessoal, são os artigos 19 e 20, deste mencionado diploma que obriga todos os entes a obedecerem aos limites ora elencados para assim evitar o excesso nos gastos com pessoal o que é um impacto significativo no orçamento;
- Dívida Pública e Operações de Crédito, com a RLF a administração desta dívida passou a um patamar de gerência pela própria natureza daquele diploma em seus artigos de 29 a 42 que estabelece limites para a dívida pública e operações de crédito e prazos para recondução da dívida aos limites estabelecidos pelo Senado Federal, além de que a análise dos pleitos de crédito deve necessariamente ser aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional.
- Dívidas contraídas em final de mandato, visando consolidar reiteradamente o equilíbrio fiscal, através de seu art.42, trouxe a LRF, a proibição de realização nos dois últimos quadrimestres de mandato dos agentes políticos de contratações de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro do mesmo mandato ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a existência de disponibilidade financeira para tal;
- Aumento de despesa com pessoal em fins de mandato, evidenciado pelo artigo 21, § único, da LRF, prevê a nulidade, de pleno direito de ato que resulte em aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato evitando assim o comprometimento da receita;

Com a observação de todos estes preceitos legais e principalmente por meio da intensidade das fiscalizações o país tem alcançado o equilíbrio das contas públicas. Passados, apenas oito anos desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal o panorama político e econômico no Brasil mudou basta acessar o sítio do

Tesouro Nacional para verificarmos com tranquilidade os montantes arrecadados e gastos por toda a federação nos mínimos detalhes, há vinte atrás com a Constituição Federal de 1988, nasceu a semente para a conquista deste modelo de transparência que imprime a Lei de Responsabilidade as Contas Públicas.

As críticas da doutrina constitucionalista são muitas, contudo a LRF veio implementar um modelo cultural de gestão, já adotado por toda a esfera econômica no mundo do Direito Privado, qual o banco que empresta sem aval? A própria operação de ações na bolsa de valores para compra e venda se valora de acordo com o desempenho das empresas, todas as multinacionais encomendam pesquisas de prospecção para depois edificar um novo negócio ou fusão. Então, analogicamente porque um gigante financeiro que é o Estado não deve obedecer a uma estratégia de gestão de recurso e priorização de necessidades? Mas, a esta legislação é estritamente técnica e limita em excesso o comportamento do gestor repercutem as críticas políticas.

Entretanto, os políticos propositadamente esquecem que administrar é uma técnica, o Brasil hoje está correndo atrás do prejuízo adquirido com a visão imperialista dos políticos oligárquicos que entendem o Poder como algo divino tal quais os déspotas do absolutismo monárquico. A política deve servir a coletividade e se os agentes políticos não sabem respeitar os princípios descritos no art. 37 de nossa Constituição Federal adveio a Lei de Responsabilidade Fiscal efetivar estes princípios e fundamentalmente para educar o gestor público.

7. O PAPEL RESERVADO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Constituição Federal em vigor regulamenta em seu art. 71 e encontra-se respaldada pela Súmula n.º. 347 do STF. Autores do Direito Financeiro como, por exemplo, KiyoshiHarada considera os Tribunais de Contas um mero órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo embasando-se no fato da afastabilidade dos tribunais de exceção conferido pelo art. 5º incisos XXXV e XXXVII desta mesma Constituição.

Na verdade, poucos autores conhecem com propriedade o papel dos Tribunais de Contas e menos ainda detém a noção de contencioso administrativo. É verdade que Montesquieu em 1798 quando desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes não vislumbrou a existência do Ministério Público como parte do Judiciário ou os Tribunais de Contas como parte do Legislativo, contudo com Miguel Reale aprendemos que cada poder além de sua função precípua atua nas órbitas dos demais poderes consolidando assim a harmonia na divisão da concentração de Poder, essa é a evolução da teoria da tripartição do poder.

Não obstante, a técnica legislativa não foi feliz ao descrever os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, porque concretamente estes órgãos integram o Poder Legislativo e exercem efetivamente a fiscalização do Erário Público, como o Legislativo e nem mesmo próprio ministério Público não o fazem. Os pareceres do Ministério Público nem sempre são acolhidos pelo Judiciário e ninguém discute a sua efetividade. E preciso se saber, entretanto que o papel dos Tribunais de Contas está além da mera rotina de julgamento das Contas Públicas.

E com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal a importância desta justiça administrativa se intensificou. A prerrogativa legal para a fiscalização da gestão pública pelos Tribunais de Contas é dada no art.59 da LRF. Embora, caiba ao Legislativo a aprovação final das Contas Públicas são os Tribunais de Contas que exercem a efetiva fiscalização através de auditorias, inspeções, tomada de contas e outras ferramentas instituídas pela lei para este controle e ainda efetiva a elaboração junto ao Tesouro Nacional dos anexos que integrarão as Leis do Ciclo orçamentário. Assim, entendemos que este órgão detém a melhor capacidade para a fiscalização da despesa pública, uma vez que analisa tanto o aspecto geral dos orçamentos e da prestação de contas quanto às especificidades dos anexos

elaborados pela Secretária do Tesouro Nacional e em suas atribuições atente não somente ao Legislativo, mas também ao Executivo e ao Ministério Público.

Em consoante, esperamos encontrar futuramente uma percepção mais aguçada da doutrina em relação à Justiça Administrativa como preleciona José Cretella Júnior (1990), visto que em outros Países como, por exemplo, a França esta discussão a cerca da aceitação do contencioso administrativo está pacificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido como pedra de toque do Direito Financeiro pela Constituição de 1988. (Torres, 2000). Contudo, a acepção deste princípio não se atém unicamente a ideia de controle orçamentário, pois objetiva fomentar o debate a cerca das finanças públicas.

No Brasil, a política econômica do governo e sua atividade financeira durante décadas foram tratadas como segredo de Estado. Porém, o fortalecimento de nossa democracia oportuniza a sociedade para a cobrança de uma postura mais coerente da Administração tanto quanto ao controle orçamentário como também para a priorização de investimentos atendendo assim sua função social.

A prospecção histórica delineada por este trabalho visou explicar o aperfeiçoamento do axioma Estado, Controle e Economia e como de acordo com a concepção da organização política do Estado a sua relação com o patrimônio muda.

A administração pública no Brasil, bem como a atividade financeira obedece necessariamente a Constituição Federal, em vigor, que determina as premissas tanto do Direito Administrativo quando do Direito Financeiro.

O equilíbrio fiscal é um dos instrumentos que permite a estabilização econômica do país, pois como demonstrado a falta de controle no déficit público e fiscal é um princípio insuperável para uma gestão responsável da coisa pública, observamos também que a economia real influenciou decisivamente nas mudanças sofridas no modelo de gestão do Erário público. A Lei de Responsabilidade com uma sistemática de controle semelhante a adotada pelas grandes corporações financeiras no setor privado é analogicamente igual no estabelecimento de metas para a receita e despesa e inversamente proporcional no tocante a rigidez na prevenção de riscos, uma vez que o setor público mantém uma coletividade e não holdings financeiras e deve adotar uma postura muito mais rígida para a prevenção de riscos.

Em outros sistemas democráticos a responsabilidade fiscal é auferida por modelos de legislação mais geral e menos didática que a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, o sistema Anglo-Saxão defende o princípio do Accountability, que como preleciona Gilmar Mendes (2009) não em literal idade ser traduzido ao português, porque tal princípio responde por uma conotação do conceito que é

representativo de um modelo de gestão, controle, cidadania, administração pública, fiscalização, efetiva punição, aplicação de recursos, cobrança racional de tributos e é um modelo maturado de burocracia administrativa democrática e não apenas a denotação equilíbrio das contas públicas. E na Nova Zelândia o ReponsabilityAct de 1994, que objetivou o cumprimento de metas fiscais e a transparência nas contas públicas. Estes dois institutos inspiraram à formatação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A generalidade destas leis quando comparadas à Lei de Responsabilidade Fiscal reflete o grau de desenvolvimento da democracia que o Brasil não possui e embora disponha de uma Constituição válida com todas as prerrogativas legais destinadas aos agentes políticos e públicos necessita adotar medidas educacionais e coercitivas para impelirem estes agentes para o efetivo cumprimento de um dever legal já imposto por nossa Carta Magna.

Portanto, a manutenção das características da Lei de Responsabilidade Fiscal é necessária não somente para alcançar o equilíbrio fiscal no Brasil, mas principalmente para implementar uma cultura de gestão responsável do Erário Público, visto que o gestor brasileiro ainda se atém a uma visão imperialista do Estado e sua agenda política busca atender seus anseios pessoais e não ao interesse coletivo para o qual foi eleito. É importante lembrar que com Lei de Responsabilidade Fiscal adveio a edição da Lei de Crimes Fiscais outro importante instrumento par a manutenção da coisa pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, Celso A. Pinheiro de. **Sociologia do Direito**. 8a ed .. Editora. Atlas. São Paulo. 2003; p. 47, p. 54 e p. 58 a 63.

CRETELLA, José Júnior. **Direito Administrativo Comparado**. 4a ed. Editora Forense. Rio de Janeiro. 1990. p.249 e 250.

DANTAS, Ivo; **Teoria do Estado**. 1a ed. Editora. Dei Rey. Belo Horizonte. 1989. p. 71 a 92.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 17a ed. Editora Atlas. São Paulo. 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva & Nascimento, Carlos Valder do Nascimento. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**. 4a ed. Editora Saraiva. São Paulo. 2009.

MEIRELES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33a ed. Editora. Malheiros. São Paulo. 2007 p.664.

SILVA, José Afonso. **Comentários Contextuais a Constituição**. 5a ed. Editora Malheiros; São Paulo; 2007; p. 683 a 687.

SOUZA, Aluísio Gama. **Direito Público no Tribunal de Contas**. 1 a ed. Editor Faculdade Gama de Souza. Rio de Janeiro. 2007; p.111 a 133.