

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

FABIANO MESSINA PEREIRA DA SILVA

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL E UMA LEI DE QUALIDADE FISCAL ESTADUAL

Porto Alegre
Maio de 2014

FABIANO MESSINA PEREIRA DA SILVA

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL E UMA LEI DE QUALIDADE FISCAL ESTADUAL

Paper apresentado como requisito à conclusão do curso de Extensão em Economia e Gestão Pública Contemporâneas, no Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre
Maio de 2014

RESUMO

Até o ano 2000, era comum encontrar entes federativos apresentando déficits fiscais nos seus balanços anuais, déficits estes resultantes da execução de despesas em valores superiores à realização de receitas. A sistemática e continuada apuração de déficit provoca desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, o endividamento público. É neste cenário que nasce a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que tem como função primordial garantir o equilíbrio fiscal de todos os entes da Federação. Mais de uma década após a sua publicação, muitos avanços foram trazidos pela LRF, como redução dos resultados negativos dos balanços e da dívida pública, Tribunais de Contas privilegiando o acompanhamento da gestão fiscal, entre outros. Com o amadurecimento do setor público na gestão fiscal, surge a necessidade de se dar continuidade às melhorias gerenciais na Administração Pública. Com este objetivo está em tramitação o projeto de lei denominado de Lei de Qualidade Fiscal (LQF), objetivando, principalmente, enxugar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) federal no que se refere a normas gerais, adequar a legislação aos novos marcos da economia, buscando maior qualidade na gestão, aprimorando o controle das contas e promovendo maior transparência. Neste contexto, estuda-se possibilidade de criar uma LRF e uma LQF estadual, adequando estas leis às especificidades de um governo subnacional.

Palavras chave: gestão fiscal, planejamento, qualidade de gastos, controle financeiro.

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças ocorridas no mundo exigiram que os governantes empreendessem esforços para obter uma maior eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública. Diversos países tem como pauta em suas agendas políticas agilizar e modernizar o Estado (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Ainda segundo Matias-Pereira (2012), gerar um Estado mais barato e eficiente exige maior controle dos gastos públicos e maior transparência na aplicação dos recursos. O Brasil vem desenvolvendo medidas para tornar o Estado menor, ágil e inteligente. A proposta da elaboração e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu neste contexto.

À época da edição da LRF, predominava no governo a ideia de Estado mínimo. Acreditava-se que o Estado brasileiro estava maior que o necessário. Houve diversos pacotes de ajuste fiscal e contenção de gastos. Ocorreram privatizações nas áreas de telecomunicações, mineração, energia, entre outras, com a argumentação de reduzir o gasto estatal e o papel do Estado na economia (GAMA JUNIOR, 2009).

Passada mais de uma década da aprovação da LRF, surge a necessidade de atualizar conceitos e preencher lacunas deixadas por este dispositivo e desvios observados ao longo de sua vigência. O momento é considerado apropriado para ser dado um passo adiante na modernização da gestão pública.

O setor público precisa avançar em relação às questões de planejamento, atualmente bem mais desenvolvidas em empresas privadas. Nas grandes empresas, o planejamento está integrado à controladoria, havendo grande esforço e foco para a realização de planos eficientes. Na área pública, esta necessidade ainda não está presente. O que se espera do planejamento é que seja uma peça indutora dos resultados que se deseja alcançar com a administração. Desta forma, no setor público, cuja finalidade é prestar serviço para a população, é fundamental que existam objetivos muito claros (NUNES, 2011).

Garantir a qualidade do gasto público, orientando a gestão por um planejamento, controle e acompanhamento de resultados é o que propõe o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal (LQF). Esta proposta representa um grande avanço para as finanças públicas do país, vindo complementar a LRF, integrando as fases do ciclo orçamentário e estabelecendo condicionantes para áreas como planejamento, o controle e a execução financeira (SAN'TANA & ANTUNES, 2010).

Todavia, existem peculiaridades na gestão fiscal dos estados que podem e/ou devem ser pormenorizadas, de acordo com as potencialidades e limitações econômicas de cada ente federado, dentro do seu contexto social.

Nesta realidade, este trabalho tem por objetivo avaliar a possibilidade de serem criadas uma LRF e uma LQF que complementem as Leis federais e que atuem nas especificidades de cada unidade da federação. Para tanto, será realizada uma revisão das conquistas e mudanças promovidas pela LRF e os melhoramentos e modernização da gestão pública que a LQF tem como objetivo.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

2.1 NOVA MENTALIDADE EM FINANÇAS PÚBLICAS, MUDANÇAS E CONQUISTAS

Entre 1950 e meados de 1980, no período das estatizações, o Estado brasileiro desenvolvia atividades em excesso e contando, ainda, com um deficiente controle sobre os gastos públicos, as finanças dos governos acumularam déficits que afetaram a capacidade de gerenciamento e a prestação dos serviços necessários à sociedade (SANTOS, 2009).

Diante desta realidade, foi necessária uma ampla revisão do conjunto de princípios e técnicas que regiam o ordenamento legal (relacionado, especialmente, com a estrutura orçamentária, administrativa e financeira), dado que já não eram mais suficientes para minimizar a crise econômica pela qual atravessavam a União, os Estados e os Municípios.

Conforme dos Santos (2009), essa revisão culminou com a Constituição de 1988, com definição de competências dos entes federativos. Nos anos seguintes várias medidas foram tomadas para reordenar as bases sobre as quais se desenvolvia a gestão pública no país. Entre estas medidas, pode-se destacar:

- mudanças como a instituição específica de regras para as compras públicas com a Lei de Licitações (1993), visando promover maior economicidade e controle na aquisição de bens, materiais e serviços;
- a Reforma Administrativa de 1998, com a inserção do princípio da eficiência, que remete a um Estado mais produtivo,
- e em 2000 pela implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de normatizar e conduzir as finanças governamentais ao equilíbrio fiscal.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) foi concebida no contexto de um processo de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro, apoiado no aumento do poder dos governos estaduais e municipais para gerar e captar recursos e decidir a alocação do gasto público. Surge como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas, complementando, entre outros, o artigo 163 da Constituição Federal de 1988.

Nas palavras de Matias-Pereira (2012):

A LRF, portanto, está inserida no contexto de reforma do Estado Brasileiro, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Em 1999, Larbi já se manifestava sobre a necessidade dos países buscarem soluções de gestão mais adequadas para a situação de crise vivenciada no mundo, ao tratar da *New Public Management – NPM* (Nova Gestão Pública – NGP) como segue:

NPM reforms have been driven by a combination of economic, social, political and technological factors. A common feature of countries going

down the NPM route has been the experience of economic and fiscal crises, which triggered the quest for efficiency and for ways to cut the cost of delivering public services.

Esta reforma do Estado Brasileiro é realizada sob a influência dos conceitos da Nova Gestão Pública (NGP). Segundo Pollitt e Bouckaert (2002) apud Sano e Abrucio (2006), *“ideias e reformas ancoradas na chamada NGP proliferaram nos últimos 20 anos, alimentando processos de mudança em diversos países, a fim de atacar dois males burocráticos: a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade”*. A proposta básica da NGP para alcançar estes objetivos era flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* ou responsabilização governamental.

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, chegaram ao Brasil as ideias da NGP quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo então ministro Bresser-Pereira, e proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual apresentou um diagnóstico da administração pública federal, alicerçado, em boa medida, pelas ideias da NGP. Além disso, vários governos estaduais adotaram posteriormente essas novas formas de gestão.

Com as mudanças no papel do Estado, amparadas numa abordagem crítica da experiência existente na área de planejamento e orçamento, foi possível, a partir do ano 2000, a introdução de uma nova formatação na sistemática de planejamento e orçamento no país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal talvez seja o primeiro exemplo de *accountability* (prestação de contas à sociedade) no serviço público brasileiro (FERREIRA, 2008), sendo um marco em matéria de Finanças Públicas no país. Estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de ações em que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, tendo como premissas principais o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

A LRF regulamenta o Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal (CF), que trata das finanças públicas, em especial o artigo 163, conforme segue:

Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Além de atender este artigo da CF, Nascimento e Debus enumeram outros como:

- artigo 169, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal;
- artigo 165, que estabelece que caberá a Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;
- artigo 250, que versa sobre disponibilidade de recursos para assegurar os benefícios concedidos pelo regime geral de previdência.

Esta Lei é de aplicação obrigatória para todas as esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), compreendidos os órgãos da Administração direta de todos os Poderes e, no âmbito da Administração indireta, as autarquias, os fundos, as fundações e as empresas estatais dependentes (GAMA JUNIOR, 2009).

Conforme salientam San'tana e Antunes (2010) ao analisar alguns resultados obtidos com a LRF após 10 anos de vigência, este instrumento jurídico Fiscal foi fundamental para melhorar o equilíbrio das contas dos municípios brasileiros entre 2002 e 2008, de acordo com levantamento divulgado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Depois de analisar as variáveis como suficiência de caixa, gastos com pessoal, endividamento e custo per capita das câmaras de vereadores, a CNM constatou que os gestores municipais estavam enfrentando com seriedade e eficiência as exigências da legislação. Pode-se verificar no período de análise, por exemplo, que o endividamento dos municípios caiu de 8,04% das receitas, em 2002, para 0,81% em 2008.

Ainda na avaliação do CNM, constatou-se que 23 municípios fecharam 2002 acima do limite de endividamento previsto pela LRF, sendo duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida (RCL). O número de municípios endividados em 2008 caiu para 10.

Um resultado bastante significativo deste levantamento foi que em 2002, dos 5.560 municípios do país, nada menos que 46% destes não tinham caixa suficiente para honrar seus compromissos. Em 2008, este percentual baixou para 22,6%. Observou-se também que o número de municípios que ultrapassavam o limite estabelecido pela LRF de 60% da receita com gastos de pessoal tem caído gradativamente.

Nunes (2011) ressalta que o objetivo da LRF é, antes de tudo, planejar e prevenir. Sobre o tema de gastos de pessoal, a autora coloca que:

“(...)limite não é meta. Não é dizer ‘eu ainda não cheguei lá’. Não busque atingir o limite. A finalidade da Administração Pública não é empregar, mas prover bens e serviços para a população. Empregar servidores é apenas um meio para se atingir esse fim. Não é um fim em si mesmo”.

Em seus 10 primeiros anos de vigência da LRF, os gestores públicos aprenderam algumas lições, passando por alguns importantes teste. Nunes (2010) trata estes testes como “sete testes” da LRF.

O primeiro teste foi a LRF ter sobrevivido ao ciclo econômico do período avaliado sem alteração do texto legal. Considera-se, ainda, que o fato do Brasil ter

sido um dos menos atingidos na crise de 2009 e o que se recuperou mais rápido, deve-se, em grande medida, à LRF.

A aceitação pelos mercados foi considerada o segundo teste, pois o Brasil, no período em análise, era considerado referência para outros países por ter adotado um modelo intertemporal de regras para todos os entes da Federação. Assim, a LRF não tem por objetivo apenas o equilíbrio fiscal de um exercício, mas o de uma sequência de exercícios, visando à sustentabilidade do equilíbrio fiscal ao longo do tempo.

A sobrevivência na alternância política foi o terceiro teste. Já em 2001, uma pesquisa junto a formadores de opinião indicou que a responsabilidade fiscal era uma ideia importante para qualquer candidato presidencial.

O quarto teste foi no Congresso Nacional devido à grande dificuldade em aprovar a LRF. Após ter sobrevivido ao Executivo e ao Legislativo, a sobrevivência ao Judiciário foi o quinto teste.

A padronização realizada pelos Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional, apoiada pela cobrança dos órgãos do Judiciário para que os Manuais fossem cumpridos, foi o contexto do penúltimo teste: a luta diária pela padronização na Federação. Não há transparência, nem controle social, sem a padronização, já que sem esta, prolifera a burla, maior inimiga na prática da LRF.

O último teste foi a inserção na mentalidade da sociedade como um todo dos conceitos e ganhos obtidos com a LRF. O ensino nas universidades foi fortemente impactado com a publicação desta lei, em especial, cinco áreas de conhecimento: Economia, Direito, Contabilidade, Administração e Ciência Política. O ensino da LRF foi incorporado nestes cursos, com teses defendidas e vários livros editados. A imprensa nunca se veiculou tanto sobre Finanças Públicas. Este assunto teve ampla disseminação junto ao cidadão.

Enfim, conforme escrevem Da Cruz et alii (2012):

“A rapidez para tramitar e aprovar as normas, aliada a uma prática que despreza o ensaio sociológico preliminar e a formação de equipes multidisciplinares, tem sido uma prática cada vez mais notada no contexto da área central decisória das finanças públicas no Brasil”.

3 LEI DE QUALIDADE FISCAL (LQF)

3.1 JUSTIFICATIVAS, NECESSIDADE DE MELHORIAS E MUDANÇAS PROPOSTAS

A LQF teve origem em dois projetos de Lei Complementar propostos no Senado Federal, ambos em 2009: o PLS 248, apresentado pelo Senador Renato Casagrande; e o PLS 229, apresentado pelo Senador Tasso Jereissati. Segundo Nunes (2010), esta Lei é uma segunda geração de regras macrofiscais. Na opinião da autora (a qual elaborou o PLS 248), trata-se de um momento ímpar a tramitação da LQF, que é uma Lei também complementar de Finanças Públicas, com o mesmo status da LRF. Além de complementares na acepção constitucional do termo, a LRF e a LQF podem ser consideradas complementares entre si.

Nas palavras da autora do PLS 248:

“Precisamos aproveitar as oportunidades desse momento para darmos um novo salto na Administração Pública do Brasil, para completarmos o desenho de regras fiscais, para completarmos a mudança cultural, mas é importante termos consciência das conquistas que tivemos nesses últimos 10 anos (artigo escrito em 2010) para que não permitamos que haja nenhum tipo de retrocesso em relação aos avanços da LRF”.

Como ideia central com os projetos de Leis citados é ter uma regra para o equilíbrio fiscal, com a LRF estando voltada para conter excessos de gastos e de dívida, trabalhando com regras do tipo “não fazer” e, paralelamente, pretende-se ter uma LQF, cujo objetivo é promover a qualidade do gasto público, com regras do tipo “o que fazer e como”, ou seja, como atingir objetivos com o menor custo possível, sendo considerado o arranjo ideal a soma da LRF com a LQF.

A relação entre a LRF e a LQF se inicia na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Na carta magna estão previstas duas leis complementares de finanças públicas. Uma, no artigo 163, que prevê a edição de uma lei complementar para fixar princípios norteadores de finanças públicas no Brasil, papel que veio a ser ocupado pela LRF. A outra consta no parágrafo nono do artigo 165, que trata da previsão de edição de lei complementar para dispor sobre exercício financeiro, vigência, prazo, elaboração e organização de PPA, LDO e Orçamento, estabelecendo ainda normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, e condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A primeira lei foi vista como algo mais macro, uma espécie de código de boas práticas fiscais. A segunda precisa entrar no detalhamento de como fazer o PPA, a LDO e o Orçamento e nas normas de gestão de um modo geral. O Supremo Tribunal Federal recepcionou a Lei 4.320/64 como esta segunda lei (A Lei 4.320/64 era uma Lei Ordinária que foi recepcionada pela CF/88 com status de Lei Complementar e estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

Atualmente, o instrumento jurídico que faz as vezes da LQF é a Lei 4.320/64, entretanto, o faz com deficiências: sendo uma lei de 1964, já não atende as necessidades dos dias atuais; e é uma lei pré-constitucional, possuindo marco lógico diferente. O marco da Lei 4.320/64 não contém, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA), que foi criado pela CF/88. Hoje, existe a necessidade de uma lei que regulamente o PPA. Desta forma, há necessidade de ajustes, pois a convivência jurídica de uma lei com marco pré-constitucional e com uma com marco constitucional pode gerar conflitos e dificuldades de interpretação.

Nas justificativas do PLS 248/2009, coloca-se que a implementação da LRF agregou o desafio da padronização de procedimentos contábeis e de relatórios na Federação, tornando urgente a criação de regras aplicáveis ao processo orçamentário e à contabilidade pública, de modo a tornar mais transparente e comparável a informação relativa às finanças públicas.

Apesar de estar contida na LRF a previsão de que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas cabe ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67, alega-se que as Portarias do Executivo federal extrapolam a competência de consolidação gerando outras normas que, embora necessárias, são frágeis em termos da sua impositividade para outros entes.

Pensando além da LRF, coloca-se o desafio de criar condições para melhorar a qualidade do gasto público, o “fazer mais com menos”, que, de forma consistente com o equilíbrio fiscal, permitam abrir espaço para investimentos em infraestrutura e gastos sociais. O objetivo da LRF era lidar apenas com parte dos problemas de coordenação do federalismo fiscal, já que as regras visavam ao equilíbrio fiscal permanente e foram mais proibitivas de condutas relacionadas a excessos de gastos e dívidas – regras do tipo “não fazer”.

Como justificativa à criação da LQF, argumenta-se também que a revisão da Lei 4320/64 pode contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento institucional das finanças públicas do País ao completar a tarefa de regulamentação iniciada pela LRF. Esta revisão pode introduzir regras que deem maior racionalidade ao uso de recursos públicos e orientem as políticas públicas para o desenvolvimento – regras do tipo “o que fazer e como”.

Considerada uma lei-irmã da LRF, a versão de momento do PLS 248/2009 cria, como mencionado anteriormente, uma nova geração de regras macrofiscais, com uma visão estratégica que consiste em transformar as carências de regulamentação mencionadas em oportunidades de avanços institucionais.

Tem como objetivo central garantir qualidade ao gasto público, orientando toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados. A eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas é perseguida em todas as etapas, de forma integrada, por um conjunto de regras que se podem denominar de choque de gestão, transparência e controle, inclusive com medidas anticorrupção. Observa-se ainda que, nas disposições finais, há vários prazos de transição e que, além da Lei nº 4.320/1964, é também revogado o Decreto-lei 200/1967.

O projeto de lei versa também sobre a gestão de pessoal, para a qual a administração pública adotará o modelo de gestão por competência, orientado para o alcance da eficiência e da qualidade da gestão pública.

Então, os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou emprego público deverão ter metas de desempenho pactuadas com a administração, as quais servirão como parâmetro para a avaliação da progressão nas carreiras, a indicação para participação em programas de qualificação e requalificação profissional, com vistas à melhoria do desempenho do servidor.

Para Nunes (2010), a falta de qualificação de pessoas explica a baixa qualidade do gasto. Abordando este problema, a LQF trata em seu artigo 81 da aperfeiçoamento profissional, sendo que a capacitação profissional na administração direta e indireta terá por objetivo o desenvolvimento contínuo do servidor público e a qualidade da gestão pública.

A autora do PLS 248/2009, Selene Nunes, lista o que a LQF pretende proporcionar:

- (1) Criação de uma lei adequada ao seu tempo;
- (2) Eliminar divergências sobre o conceito de norma geral em termos de finanças públicas: a LQF é que irá definir que é geral ou não;
- (3) Mudanças na contabilidade pública, com a migração de um foco no orçamento para um foco patrimonial;
- (4) Uniformizar interpretações jurídicas: um dos objetivos da LQF é esclarecer determinados aspectos referentes à padronização de procedimentos e algumas lacunas jurídicas;
- (5) Integrar o ciclo de gestão para melhorar a qualidade do gasto, orientando toda a gestão pública, do planejamento até o controle, para resultados; o controle precisa saber o que é um gasto público de

qualidade e é o planejamento que define o que é um gasto de qualidade, o que é necessário, prioritário para a sociedade em um dado momento;

- (6) Normatizar o PPA: dizer como se faz e como se avalia o PPA; integrar PPA, LDO e Orçamento significa também saber distinguir as funções de cada um;
- (7) Rever alterações do PPA, LDO e LOA;
- (8) Estimular a qualificação de pessoas, uma vez que a falta de qualificação também explica a baixa qualidade do gasto;
- (9) Propor o fortalecimento da meritocracia na gestão de recursos humanos;
- (10) Definir e integrar atribuições de gasto na Federação;
- (11) Criar instrumentos de cooperação entre os entes da Federação;
- (12) Ordenar os prazos de PPA, LDO e LOA;
- (13) Incentivar investimentos;
- (14) Elucidar o assunto restos a pagar, restos a fazer e equilíbrio fiscal;
- (15) Orçamento impositivo e limites para emendas: de um lado, seria criado um limite para emendas de bancada e de outro, este limite seria um orçamento impositivo, de execução mandatória;
- (16) Criação de regras para fundos públicos;
- (17) Ampliação do conceito de transparência e separação dos conceitos de orçamento e contabilidade;
- (18) Ainda sobre gestão de pessoas: definição de regras para o controle e outras áreas estratégicas. É importante orientar a gestão para a eficiência, incentivar a capacitação, tratar a questão do nepotismo. A LQF define o que o servidor público não pode fazer e define proteções especiais para os ordenadores de despesa e os gestores de PPA;
- (19) Mais controle social: criação de instrumentos para que o controle possa aferir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas; ampliação do acesso público em meio eletrônico às informações e institui a participação dos cidadãos na elaboração e apreciação dos planos nacionais, PPA, LDO e LOA;
- (20) Alterações na LRF, entre elas o esclarecimento de conceitos, a modificação de regras de final de mandato para despesa com pessoal e criação de novos crimes fiscais.

Como perspectiva sobre a LQF, Nunes (2010) salienta que o mais importante é dar este salto para o futuro, conseguir realizar esta transformação na Administração Pública, no sentido de buscar uma administração com mais qualidade, sem perder os avanços proporcionados pela LRF.

4 ANÁLISE DA LQF E LRF E SUA APLICABILIDADE NOS ESTADOS

Ao analisar a possibilidade de se criar uma LRF e uma LQF estaduais, deve-se, em primeiro lugar, considerar o artigo 24 da CF/88, que trata da competência

concorrente para legislar da União, Estados e Distrito Federal e complementado pelo artigo 25. Seguem os trechos dos artigos referentes ao assunto:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União l imitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A respeito disto, nas palavras de Nunes (2010, p. 19): “(...) a norma geral é o que o legislador quiser que seja, porque, pela nossa Constituição, a norma geral é criada na lei complementar - nesse caso, de finanças públicas, é complementar – e, depois, os entes podem substabelecer na sua legislação própria, ou seja, eles não podem confrontar a norma geral, mas podem substabelecer nos aspectos em a norma deixar lacunas. Assim, quem vai definir o que é geral ou não, é a própria LQF.”

Para os estados, de uma maneira simplista, poder-se-ia, apenas, seguir os artigos da CF/88 acima e regulamentar os assuntos específicos sobre as peculiaridades locais e as lacunas deixadas pela Lei Complementar 101/2000 e pelo PLS 248 (também instruído pelos PLS 175 e 229), caso seja aprovado. Todavia, devem-se analisar os aspectos das duas leis que tornariam suas implementações algo de difícil aplicação ou inaplicável.

Uma figura presente na LQF que, além de não estar bem definida, pode gerar dificuldades em sua aplicação aos estados. Trata-se do conceito do gestor público das cidades, presente no artigo 78 do PLS 248, amparado pelos artigos 77 e 81, presentes na Seção II (Do ingresso e Exercício) e na Seção III (Da Capacitação) do Capítulo III (DA GESTÃO DE PESSOAL) no projeto de lei, como seguem:

Art. 77. Para fins de prestação de serviços públicos considerados atividade fim de cada ente da Federação, os órgãos e entidades da administração direta e indireta serão organizados em carreiras e o ingresso dos servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego público dar-se-á mediante observância do artigo 37 da Constituição, visando à qualificação profissional contínua, à preservação do capital intelectual e à gestão do conhecimento institucional na administração direta e indireta.

§ 1º Nos cargos que exigirem a comprovação de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública:

I - os requisitos mínimos para o ingresso serão a formação superior reconhecida pelas instituições oficiais de ensino na área específica e a qualificação atestada por prova realizada pelo órgão fiscalizador da profissão;

II – a comprovação de exercício de função ou de efetiva atividade profissional, quando couber, será na área específica e no setor público.
(...)

Art. 78. Nas áreas jurídicas, de planejamento, orçamento, tesouraria, gestão pública, contabilidade, controle interno e externo, bem como na pesquisa aplicada a essas áreas, aplicam-se os mesmos requisitos previstos no § 1º do artigo anterior.

Parágrafo único. O gestor público das cidades terá a atribuição de assegurar a observância da responsabilidade e da qualidade na gestão e será escolhido dentre aqueles que possuam os requisitos previstos nesta seção e, preferivelmente, a qualificação a que se refere o § 1º do art. 81 desta Lei Complementar, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração pelo agente político a que o gestor estiver subordinado.
(...)

Art. 81. A capacitação profissional na administração direta e indireta terá por objetivo o desenvolvimento contínuo do servidor público e a qualidade da gestão pública.

§ 1º O Ministério da Educação formulará políticas educacionais, em conjunto com as instituições federais de ensino superior, orientadas para a formação superior em gestão pública, com abordagem multidisciplinar em finanças públicas e conhecimentos aplicados ao setor público nas áreas de administração, contabilidade, direito, economia e comunicação.

§ 2º Os entes da Federação proverão a capacitação contínua nas áreas referidas no parágrafo anterior por meio das escolas de governo ou das escolas de contas do próprio ente, onde houver, ou de outro ente da Federação por meio de cooperação, nos termos do § 2º do artigo 39 da Constituição.
(...)

A elaboradora da PLS 248, Nunes (2010), coloca que a proposta de criação do gestor público das cidades vem do modelo americano. A autora chama atenção para o fato de os critérios para os cargos eletivos no Brasil, são critérios de idade e até de reputação, mas a CF/88 não trata de critérios de qualificação.

Os prefeitos, responsáveis últimos por cumprir todas as regras de finanças públicas nos municípios, precisam apenas ser alfabetizados para serem eleitos. E além de, muitas vezes, não terem conhecimento algum da área, são mal assessorados. Nos Estados Unidos, existe a figura do gestor de cidades, que fica responsável pela administração da cidade, com uma qualificação mínima definida, no mínimo, nível superior, experiência, etc.

A ideia sugere um gestor público qualificado na área de atuação, a ser indicado pelo agente político ao qual é subordinado. Esta figura não seria conflitante

com a do prefeito municipal, na forma como está estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro? Qual o grau de autonomia e isenção que teria um profissional melhor qualificado que o próprio prefeito?

Outra alteração que se deseja promover pela LQF é que o PPA seja regionalizado, como descreve em seu artigo 12:

Art. 12. O PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.(...)

Por mais que os estados estejam numa mesma região, existem diferenças de objetivos e necessidades específicas de cada um. Um PPA regionalizado pode limitar as possibilidades de cada estado ao realizar o seu PPA. Caso seja implementado, deve ser observada esta regionalização com cuidado, para que direcione o desenvolvimento de uma forma que não engesse as necessidades estaduais.

Outro ponto abordado pela LQF, segundo Nunes em palestra no II Seminário Nacional de Orçamento Público (em 12 de maio de 2010), é a criação de instrumentos de cooperação entre os entes: seriam criadas as Câmaras de Cooperação Técnica-CCT em áreas definidas, com 11 ou 13 representantes técnicos, em substituição ao Conselho de Gestão Fiscal. Nas palavras de Nunes (2010, p.32):

“(...) O modelo do Conselho de Gestão Fiscal da LRF não deu certo porque a previsão legal é de um conselho, um conselho que reúne todos os entes da Federação, todos os Poderes, para resolver todos os problemas. Não é possível.(...) não dá para fazer um conselho com essa gente toda e com todos os graus de tecnicidade que as diferentes questões exigem.(...)”

Entre as atribuições deste CCT, estariam algumas que já são realizadas pela SEFAZ-RS, por exemplo, mais especificamente, pela Controladoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). Seguem abaixo, as tabelas apresentadas por Nunes (2010, slides 16 ao 18) sobre as atividades mencionadas a serem realizadas pelo CCT, sua situação legal no momento e a proposta de mudança:

Atribuição de regulamentação	Como é hoje	Idéias para reformulação
REGULAMENTAÇÃO (CCTs apreciam minutas)		
estrutura básica da classificação da receita, da classificação funcional e por elementos de despesa	Para receita, Manuais da STN, enquanto não instituído o CGF, interpretação da LRF de que padronização é requisito para consolidação. Para despesa, Portaria 42/1999, da SOF, Portaria Interministerial 163/2001 e Manuais da STN.	CCT em Planejamento e Orçamento e Câmara de Cooperação Técnica em Contabilidade apreciam minutas a serem editadas por ato conjunto da SOF e STN
metodologia de cálculo de resultado primário	Não há previsão legal.	
plano de contas aplicado ao setor público	Manuais da STN, enquanto não instituído o CGF. Para plano de contas e procedimentos, interpretação da LRF de que padronização é requisito para consolidação.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
elaboração de demonstrações contábeis		
procedimentos contábeis, inclusive os necessários à consolidação nacional		
procedimentos relacionados à captação e disponibilização de informações dos entes da Federação, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições	Portarias e Manuais da STN (Manual de Instrução de Pleitos de Operações de Crédito, IN do CAUC, etc.)	CCT em Contabilidade e Câmara de Cooperação Técnica em Sistemas de Informação e Portal de Transparência Fiscal apreciam minutas a serem editadas pela STN

Tabela 1

Atribuição de regulamentação	Como é hoje	Idéias para reformulação
métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e passivos	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
bases e taxas para registro da depreciação, amortização e exaustão;	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
determinar a elaboração de outros quadros e demonstrativos não previstos em lei.	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
padrão mínimo das especificações contábeis e tecnológicas de sistema informatizado e integrado de administração financeira, orçamentária e patrimonial;	Decreto (prestes a ser editado), por determinação da LC 131/2009	Decreto, por determinação da LC 131/2009
funcionamento dos sistemas informatizados de execução da despesa;	Legislação própria de cada ente da Federação (LDO, leis ordinárias, atos do controle interno, Resoluções de Tribunais de Contas, etc.)	Suprimir, melhor tratar nas normas próprias de cada ente da Federação.
prestação de contas dos recursos repassados;		
integração dos sistemas mantidos no âmbito de cada ente da Federação;		
editar normas sobre suprimento de fundos	Legislação própria de cada ente da Federação. Na União, é Decreto 93.872/1986, arts. 45 a 47.	Suprimir, melhor tratar parte nas normas gerais da LQF, parte nas normas próprias de cada ente da Federação.

Tabela 2

AÇÕES			
<p>formular, em conjunto, programas e metas, em especial nos casos que envolvam transferências obrigatórias ou voluntárias entre os entes da Federação;</p> <p>divulgar informações que subsidiem a elaboração do PPA dos demais entes da Federação;</p> <p>inserir a dimensão territorial no planejamento e na gestão.</p>	<p>Não há previsão legal.</p>	<p>CCT em Planejamento e Orçamento</p>	
		<p>desenvolver banco de indicadores para o PPA</p>	<p>SPI, ouvida a CCT em Planejamento e Orçamento</p>
		<p>promover cooperação entre entes da Federação, transferência de tecnologia, capacitação de pessoal.</p>	<p>Todas as CCT (competências gerais).</p>
		<p>propor e promover a utilização de instrumentos de participação e controle social na gestão fiscal</p> <p>promover o compartilhamento de soluções tecnológicas</p>	

Tabela 3

As atividades em destaque nas tabelas já são realizadas pela CAGE, sendo parcial na tabela 3, nas qual a primeira onde se lê “demais entes”, é realizado para municípios e na segunda, são realizadas oficinas, porém estão em desuso. Questiona-se aqui se não haveria conflito de competência com os Estados que já realizam atividades semelhantes, como o Rio Grande do Sul já faz. Ou se o CCT não esvaziaria a autonomia de órgãos estaduais em atuar conforme as peculiaridades locais.

Ao analisar a LRF, alguns analistas a consideram uma lei incompleta, que pode não chegar à maturidade. Um dos motivos para esta opinião é a maneira não isonômica de tratar os três níveis da federação em alguns aspectos.

Na visão de Pinto (2013), duas omissões revelam contradição que vão contra o caráter republicano da LRF, já que determinados dispositivos alcançam apenas os estados e municípios, não conseguindo obrigar a União a ser responsável no âmbito fiscal com a mesma ênfase e instrumentos de punição que são aplicáveis às demais esferas.

A primeira omissão consiste na falta de limite para o endividamento da União (tanto para a dívida consolidada, quanto à dívida mobiliária), descumprindo os artigos 48, XIV e 52, VI da CF/88. Já a segunda omissão se refere À falta de instituição do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), conforme disposto na LRF. A ausência deste Conselho leva à “(...) impossibilidade de discussão isonômica sobre os termos em que o refinanciamento das dívidas estaduais e municipais foi estabelecido e segue mantido, a despeito de a realidade haver mostrado o quão gravoso e injusto ele se revelou contra os interesses dos entes subnacionais”. (...) (PINTO, 2013).

Percebe-se que também na LRF existem aspectos que promovem distorções entre o que pode ser realizado na União e o que pode ser vigente nos Estados,

neste caso se referindo uma diferença de tratamento legal quanto ao nível de responsabilidade fiscal.

5 CONCLUSÃO

São claros os benefícios que a LRF trouxe para a gestão pública nacional, aumentando a responsabilidade e a cobrança sobre os administradores públicos. Não é uma lei perfeita, mas já houve tempo para que suas falhas e correções de rumo fossem observadas.

Estas correções são propostas pela LQF, onde se pretende elevar de patamar a administração pública no país. Propõe-se modernizar a gestão das finanças, tornando-a mais alinhada com os conceitos da NGP, proporcionando um caminho para que as autoridades prestem com mais qualidade os serviços que a sociedade necessita.

A aplicabilidade destas duas leis para os Estados é possível. Os aspectos gerais são tratados nas próprias leis. Contudo, deve-se observar se determinados aspectos legais não irão limitar a autonomia e a possibilidade dos entes lidarem com mais agilidade e propriedade os problemas específicos de cada um.

Embora se observem possíveis dificuldades na criação de uma LQF e LRF de aplicação estadual, deve-se considerar que qualquer movimento para modernizar a gestão das finanças públicas no país é bem vinda. O ideal é que este movimento seja constante, apesar dos possíveis contratemplos que possam ocorrer em virtude das características intrínsecas da realidade política e gerencial do país.

REFERÊNCIAS

DA CRUZ, Flavio (Coord.) **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público.** 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, M. L. **Finanças Públicas para Concursos.** Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GAMA JUNIOR, F. L. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro.** Rio de Janeiro: Campus, 2009.

Entendendo da Lei de Responsabilidade Fiscal. NASCIMENTO, E.R. & DEBUS, I. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2014.

Dez anos da lei de responsabilidade fiscal: reflexões sobre seus resultados. SAN'TANA, D.L. & ANTUNES, M.A. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0099_0862_01.pdf>. Acesso em 06 de março de 2014.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de maio de 2014.

SELENE PERES PERES NUNES. **II SEMINÁRIO NACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO**. Projeto de lei de qualidade fiscal: Ideias para uma nova lei de finanças públicas. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/nova-lei-de-financas-1/Selene_Peres.pdf>. Acesso em 06 de dezembro de 2013.

SELENE PERES PERES NUNES. **REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Edição Especial — ano XXIX, p. 15-33. Entrevista. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1162.pdf>>. Acesso em 06 de março de 2014.

SELENE PERES PERES NUNES. Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. **CADERNOS DE CONTROLADORIA, ano X, nº 2, setembro de 2010, p. 7-57**. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Transcrição de palestra do Programa Seminários da Controladoria. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2147563/DLFE-243531.pdf/CC2.0.1.0..0.9.N.2.1.0.anosdeLRF.pdf>>. Acesso em 16 de maio de 2014.

PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 248 de 2009 - Complementar. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91495>. Acesso em 26 de abril de 2014.

PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 229 de 2009 - Complementar. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91341>. Acesso em 26 de abril de 2014.

PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 175 de 2009 – Complementar. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90919>. Acesso em 26 de abril de 2014.

PINTO, E.G. LRF é injusta com estados e municípios. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-04/elida-pinto-lrf-injusta-estados-municipios>>. Acesso em 07 de março de 2014.

SANO, H. & ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a07v48n3>>. Acesso em 22 de maio de 2014.

DOS SANTOS, S.R.T. O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios gaúchos: uma análise do período de 1996 a 2005. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos92009/254.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2014.

LARBI, George A. The New Public Management Approach and Crisis States, UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999, UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB?OpenDocument)>. Acesso em 22 de maio de 2014.