

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Gizeli Luzia Dagostin
Jonson Cloves Gielow

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO
PÚBLICA**

**Florianópolis
2022**

Gizeli Luzia Dagostin
Jonson Cloves Gielow

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO
PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina, CAD 9184
- Trabalho de Conclusão IV como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Administração Pública pela Universidade
Federal de Santa Catarina.
Área de concentração: Gestão Pública
Orientadora: Alessandra Knoll

**Florianópolis
2022**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Gielow, Jonson Cloves

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL : AVANÇOS E DESAFIOS NA
GESTÃO PÚBLICA / Jonson Cloves Gielow, Gizeli Luzia
Dagostin ; orientador, Dra. Alessandra Knoll, 2021.
62 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Planejamento, Controle,
Responsabilidade e Transparência. I. Dagostin, Gizeli
Luzia. II. Knoll, Dra. Alessandra. III. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração. IV.
Título.

Gizeli Luzia Dagostin

Jonson Cloves Gielow

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Administração Pública e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Polo UAB de Indaial, 28 de Junho de 2022.

Examinadores:

Prof. Dra. Alessandra Knoll
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dra. Clenia De Mattia
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiramente a Deus, por ter nos dado saúde física e mental na concretização deste sonho e por este presente maravilhoso que é a vida, por sempre direcionar os nossos passos e iluminar os nossos caminhos.

A nossa família, em especial esposo(a), e aos nossos filhos, por compreenderem as várias horas em que estivemos ausentes para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos os nossos professores do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Santa Catarina, pela elevada qualidade do ensino oferecido.

Também agradecemos aos colegas de curso, pela oportunidade de interação e cooperação mútua durante o período do curso.

“O conhecimento e a informação são os recursos estratégicos para o desenvolvimento de qualquer país. Os portadores desses recursos são as pessoas”
(Peter Drucker)

RESUMO

O presente estudo é uma revisão bibliográfica cujo objetivo foi analisar a gestão pública após a promulgação da Lei Complementar nº. 101/ 2000. Entende-se que a gestão fiscal está em progresso, alinhada com a busca por eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal e se encaminhando para um cenário de firmação das metas delineadas, com maior interação da sociedade. Nesse viés, implica planejar e executar uma ação pública em face de maior transparência nas prestações de contas e de um controle social e público mais efetivo. De certo modo está sendo construído um novo perfil do funcionário público, voltado para o comprometimento com o resultado é focado no dever de sua missão, que é atender aos interesses dos cidadãos com eficiência, impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade. A metodologia utilizada foi através de uma seleção bibliográfica de livros e artigos científicos. Concluiu-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de trabalhar na transparência das ações dentro da Administração Pública, se projeta contra as ações irresponsáveis, sendo um instrumento imprescindível para uma gestão fiscal irretocável e de qualidade, associada a importância dos Controles Internos nas administrações públicas municipais.

Palavras-chave: Planejamento, Controle, Responsabilidade e Transparência.

Área do conhecimento: VI - Ciências Sociais Aplicadas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Problema de pesquisa	6
1.2 Objetivos	7
1.2.1 Objetivo geral	7
1.2.2 Objetivos específicos	7
1.3 Justificativa	8
1.4 Estrutura do trabalho	8
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 A organização burocrática do Estado	20
2.2 Aportes gerais sobre o conceito de responsabilidade estatal	26
2.3 Orçamento participativo	30
2.4 Eficiências na gestão governamental	31
2.5 Transparência da gestão	31
2.6 Considerações acerca da corrupção	34
2.7 Despesas racionalizadas	40
2.8 Ações planejadas	41
2.9 Herança fiscal	41
2.10 Lei de Responsabilidade Fiscal: mudanças na gestão pública	43
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	46
4. RESULTADOS DA PESQUISA	49
5. CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1. INTRODUÇÃO

O cenário mundial, que economicamente se transforma e se movimenta mais rápido para o crescimento, faz com que a administração pública alcance objetivos favoráveis para atingir suas obrigações com mais competência na qualidade dos serviços prestados. Nesta nova realidade econômica a administração pública almeja produtividade e compromisso com a finalidade de incorporar qualidade e alcançar os objetivos de todas as organizações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não tem aderência à cultura política brasileira existente no momento do início de sua vigência, sendo assim não retrata algo existente, mas sim estabelece um objetivo a ser perseguido.

Ao tomar esse instrumento legal como objeto de reflexão, pressupondo que, embora a legislação seja insuficiente para resolver históricos desvios de natureza cultural e política, ela constitui passo importante e necessário, que, associado a outras medidas, pode representar mudança significativa nas práticas públicas, em suas diferentes instâncias.

O objetivo da Lei é designar um regime de gestão sensato dos recursos públicos, que pode ser resumido como um conjunto de regras para impossibilitar que os administradores gerem déficits fiscais e estruturais de formas a ameaçar o crescimento econômico sustentado.

Desta forma, a LRF estabelece limite às Despesas com Pessoal, contendo à criação de quaisquer despesas de caráter contínuo sem a devida compensação, tetos para a dívida, condições para a assunção de novos défices pelos entes públicos e embargos automáticos à Execução Orçamentária em caso de insatisfação das estimativas de arrecadação.

Esses são os elementos representativos do esforço de contenção de Déficit Públicos de caráter estrutural.

Neste contexto, este trabalho de conclusão de curso procurou demonstrar que a eficácia da Lei Responsabilidade Fiscal está focada em quatro pilares, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilidade, os quais determinam a adoção de uma nova conduta do Administrador Público pautada na ética da gestão fiscal para com os superiores interesses da população.

1.1 Problema de pesquisa

A necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos, tendo o cidadão como o beneficiário, traz à tona as inúmeras formas de controle, que deixam de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Assim, a administração pública

passou por várias reformulações visando atender às novas necessidades da legislação e da população, que juntamente com o aumento da tecnologia passou a ter melhor acesso às informações e dados do governo, aumentando o controle social.

Nesse sentido, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal para combater o desequilíbrio fiscal e reforçar os mecanismos de controle das contas públicas.

Neste contexto, questiona-se: sobre a implementação da LRF, ela ocasionou reflexos positivos nos indicadores de desempenho fiscal dos municípios?

De que forma a Administração Pública, juntamente com os controles gerenciais advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal, podem servir de ferramenta de apoio ao processo decisório dos gestores públicos na avaliação de resultados e na tomada de decisões?

Cabe ressaltar, a importância da Administração Pública gerencial, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no desenvolvimento das ações dos administradores na gestão dos recursos públicos.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Este estudo buscou como objetivo geral da pesquisa, identificar o que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, sua aplicabilidade e sua contribuição na gestão pública até agora, considerando o tempo decorrido da sua promulgação, até o primeiro semestre de 2022.

1.2.2 Objetivos específicos

De modo a atender o objetivo geral, foi estabelecido os seguintes objetivos específicos:

- a) Destacar as mudanças que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal traz como possibilidade para a Gestão Pública;
- b) Apresentar as vantagens da utilização da LRF como ferramentas de gestão na tomada de decisões dos gestores públicos, obtendo mais transparência nas contas do setor público com intuito de prevenir os desvios e estabelecer mecanismos de correção;
- c) Identificar o real papel da Lei de Responsabilidade Fiscal dentro das organizações, enfatizando seus reflexos positivos com a utilização de técnicas de análise para avaliar o andamento de suas atividades econômicas, financeiras e fiscais.

1.3 Justificativa

A Lei de Responsabilidade Fiscal confere ênfase à transparência e ao controle, por intermédio de vários de seus dispositivos, com base na premissa de que essa característica implicará no controle social efetivo sobre a gestão dos recursos públicos. A plena implementação desses dispositivos significará maior e melhor utilização desses recursos.

Nosso trabalho é muito importante para as entidades em geral e principalmente para a sociedade. Através do nosso trabalho de pesquisa cidadãos ou grupo de pessoas comuns, também supremações governamentais e todos os demais com o interesse semelhante na Lei de Responsabilidade Fiscal poderão buscar conhecimento, saber do funcionamento da Lei e das suas penalidades.

Nosso trabalho busca esclarecer de uma forma simples a Lei em sua aplicação fiscal no âmbito público mostrando as obrigações e os seus limites tais como as punições compulsórias pelo não cumprimento por meio de provas contundentes. Sendo assim, o nosso trabalho mostra para todos que a Lei permite aos gestores públicos que esta é uma ferramenta essencial para o seu planejamento gerencial e controle das contas públicas.

1.4 Estrutura do trabalho

O trabalho está demarcado pela fundamentação teórica com tópicos que abordam a estrutura burocrática do Estado, a sua disposição normativa, os aportes gerais da responsabilidade institucional do ente estatal, desdobramentos da noção de corrupção e a fixação e efeitos da responsabilidade fiscal.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A estrutura da administração pública tem por objetivo executar as atividades do setor público de forma organizada, a fim de atender as demandas da sociedade por produtos e serviços.

Através dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, o Estado executa suas funções, visando o benefício da coletividade, através dos planos de governo. Neste sentido, o Estado utiliza da administração para executar tal função.

O Estado se organiza em poderes com competências específicas a partir da consideração de que toda expressão de poder na sociedade demanda um contraponto está expressa na própria organização estrutural do Estado, em que pese a teoria de Montesquieu a respeito da separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário. Compreende-se que cada um deles realiza o sopesamento das competências e realizações do outro.

Pouco importa seja o poder exercido por um, por alguns ou por muitos. Quem o detém tende a dele abusar. O poder vai até onde encontra os seus limites. Para que os seus titulares não possam abusar dele, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Esse é o ensinamento de Montesquieu para sustentar que a liberdade política só se encontra nos governos moderados, embora não exista sempre nos Estados moderados. Ela só existe neles quando não se abusa do poder. (RIBEIRO, 2000, p. 292).

A participação da população nos temas concernentes à ordem pública constitui um elemento fundamental para a democracia e para a transparência dos atos do Poder Público. Nesse sentido, limitar a participação da sociedade nas atividades do Estado implica em obscurecer os procedimentos do Poder Público, afetando os aspectos da confiança populacional para com as instituições, até mesmo implicando em um sinal de crise institucional. Esses processos de participação popular, desenho institucional do Poder Público e interações entre cidadãos e instituições no quadro democrático são analisados nesta seção.

A democracia está estruturada pelo constitucionalismo, ou seja, pela existência de um texto constitucional que limite os poderes do Estado a partir da proposição de princípios e garantias fundamentais. É a apresentação das liberdades fundamentais na Carta Magna, a consolidação da separação de poderes em seu texto e os direitos individuais explicitados pela cidadania que conformam as técnicas democráticas (MENDES, 2008).

A democracia constitucional se orienta pela disposição do sufrágio universal e de um método de representação. Os representantes são eleitos pelo voto universal e permitem a

construção da instituição liberal por excelência, o Parlamento que estipula as leis do Estado de Direito, pontua Mendes (2008).

Nessa dinâmica de representação política figuram os partidos políticos. Os partidos políticos consistem no meio mais comum de representação de opiniões, vigorando como instrumento da representação de opiniões na seara pública e de determinação das políticas públicas.

Todavia, se observa o fenômeno de personalização da escolha eleitoral, nesse sentido os partidos políticos perdem força no espaço eleitoral e o determinante para a escolha dos candidatos passa a ser a própria personalidade destes. O voto dos eleitores deixa de estar focado no partido político para seguir a pessoa do candidato (SILVA; NEVES, 2013).

É preciso esclarecer que uma democracia está pautada pela representação política eleitoral, pela existência de procedimentos de democracia direta, como o plebiscito, e pela consolidação de espaços de discussões públicas para a sociedade civil (MOURA, 2009). A não exclusão da população dos espaços institucionais é elemento crucial para a manutenção da democracia e da transparência no fazer público.

Nas dinâmicas entre os poderes é preciso considerar o diálogo constitucional como elemento fundamental para a representação efetiva dos interesses sociais dentro do processo político democrático. Ocorre que os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) não constituem, isoladamente, os interesses políticos dos grupos sociais, antes é necessário diálogo institucional para que se aumentem as chances de representação plena. Aponta-se que no ambiente parlamentar, em específico, as tomadas de decisão devem orientar-se para a inclusão do maior número de perspectivas respeitando a pluralidade democrática (ALARON, 2012).

No quadro da democracia participativa é preciso analisar sobre o espaço ofertado a participação considerando as proposições da teoria da democracia moderna e estipulando as formas de viabilidade dessa participação. Considera-se que o fator de integração popular na democracia permite o desenvolvimento humano, minorando a distância entre os focos do poder, e atua para influenciar a preocupação e a atuação individual com os problemas coletivos. Nesse sentido, figura as possibilidades de uma cidadania ativa que reflita sobre os modos de governo democrático incluindo os sistemas políticos e a população nesse sistema (SILVA; NEVES, 2013).

As duas últimas décadas apontam para a institucionalização dos instrumentos de participação que aparecem como um complemento aos modos tradicionais de participação nas democracias liberais. Na seara internacional, impera a recomendação aos países em

desenvolvimento para que proporcionem em suas diretrizes institucionais a autossustentação econômica e a participação comunitária como objetivos para o desenvolvimento. A participação da sociedade civil na estabilização de processos decisórios é o fundamento da democracia representativa, expondo a necessidade de criação e aprimoramento dos mecanismos participativos (MOURA, 2009).

Entende-se que o controle da democracia persiste por todas as esferas da vida dos cidadãos, se incluindo os locais de trabalho, os processos de capacitação e conscientização para o desenvolvimento da cidadania, a conjunção da participação cidadã, a alteração da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais (SILVA; NEVES, 2013).

O conceito de cidadania deliberativa quer dizer, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2004, p. 08).

A expressão “democracia deliberativa” surge pela primeira vez em 1980, no título de um artigo de Joseph Bessette, em que os princípios fundadores da Constituição Americana são apresentados como destinados a assegurar uma deliberação pública efetiva, sobretudo dentro do próprio Congresso (BESSETTE, 1980 apud KNOLL, 2019).

Ocorre que a democracia deliberativa tem um caráter epistêmico que inclui a investigação das condições essenciais à deliberação, a forma como seria possível criar um conceito normativo de procedimento deliberativo ideal; os procedimentos democráticos em conjunção com os processos constituintes, os critérios epistêmicos de avaliação da democracia em que se integre a problemática da representatividade na democracia deliberativa (ALARCON, 2012).

A garantia da representação plena é uma das problemáticas elementares para a legitimação dos aspectos deliberativos da democracia, em que é preciso analisar quem e como se deliberam no plano político.

Ressalta-se que quando se trata da democracia ateniense percebe-se que aqueles responsáveis por debater os temas públicos apresentavam argumentos para persuadir toda uma plateia. Na democracia representativa moderna não existe audiência de modo que o eleitorado esteja afastado do processo político (ALARCON, 2012).

O ato do voto, militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa

reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. (BOBBIO et al, 1986, p. 888).

Bobbio (1986 apud KNOLL, 2019) afirma que há três formas de participação política: presencial, ativação e participação. A primeira é realizada através de comportamentos passivos, a segunda é realizada por meio de delegação ou atividades que o indivíduo realiza por conta própria, e a terceira é quando o cidadão realmente contribui para as decisões políticas, de forma direta ou indireta (voto),

A questão da representação política não exclui a importância da participação nos meios institucionais pelo qual as democracias se estruturam. A representação e a participação constituem complementos democráticos. Junto aos espaços participativos e deliberativos existem outros fatores que contribuem para a consolidação de uma democracia transparente, tais como a burocracia, a tecnologia, a vontade política e o protagonismo social. Aponta-se que o grau de inserção da sociedade civil é proporcional ao grau de legitimidade política em uma comunidade (ZUCCOLOTTO, 2015).

O sistema político brasileiro encontra-se estruturado a partir de três nichos, são eles (i) a governabilidade, (ii) as instituições e (iii) os partidos políticos. A governabilidade consiste em um elemento da sociedade que é alvo do governo de um grupo, trata-se do nexo que permite a boa administração, ou seja, a capacidade em agrupar os deveres, direitos, obrigações e objetivos da comunidade com relação às práticas institucionais de seus governantes. O controle da governabilidade é essencial para o bom governo de uma cidade ou país, agrupando os elementos da administração, gestão e da democracia (REIS, 2009).

O segundo elemento, as instituições, guiam-se por parâmetros legais dispostos constitucionalmente entre os quais se inserem os princípios da boa governança, da legalidade, da transparência, da eticidade, do cuidado com a comunidade, entre outros, assim como se inserem e conduzem as suas dinâmicas por um viés democrático e político. Entre os deveres das instituições político-democráticas estão a realização da igualdade dos tutelados, a promoção da participação dos cidadãos e, principalmente, a representação dos governados com aqueles que ocupam os cargos de governo (MOISES, 2008).

No plano institucional, de governabilidade, similaridade dos governantes com os governados, obediências aos preceitos legais de boa governança, encontram-se os Três Poderes, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que atuam de modo independente, a partir

de competências específicas, contrabalançando o controle de um sobre o outro (LISBOA, 2008).

O contexto da República no Brasil teve início em 1889, a denominada Primeira República (1889-1930) foi marcada pela representação da elite de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul com a vinculação do voto censitário e do voto direto.

No início da República no Brasil o voto era aberto (não secreto) e isto influenciou a política de compra de votos, que ficou conhecido como “voto cabresto” nome dado para se referir à cabra que ficava amarrada ao dono. No caso a cabra seria o eleitor e o dono o Coronel. Ou seja, após a proclamação da república a população teve direito ao voto, porém não tinha liberdade total para escolher o seu candidato. Muitos eleitores vendiam o voto e os que não o faziam tinham medo de votar em outro candidato que não fosse o indicado pelo Coronel, detentor do poder na região. (KNOLL, 2019).

Ainda Knoll (2019), ressalta que o sistema democrático brasileiro ainda não era totalmente legítimo, havia um acordo entre dois Estados (na época os Estados mais ricos da Federação) de a cada ano de eleição um deles apresentava o candidato que iria ser eleito e os dois Estados apoiaram este candidato contra qualquer outro Estado que apresentasse um oponente. Esta forma de deturpar a democracia ficou conhecida historicamente como “política do café com leite” visto que o Estado de São Paulo era o maior produtor de Café do Brasil e o Estado de Minas Gerais era o maior produtor de Leite do Brasil, sendo estes dois Estados os mais emancipados economicamente. Desta forma a democracia no Brasil, além de incipiente, teve um início fraco e com pouca efetiva participação da população, tanto por conta da opressão dos Coronéis, tanto por conta da política do café com leite que dominava a escolha dos candidatos antes mesmo da população.

O poder, entre nós, esteve, com exclusividade, nas mãos dos proprietários de terras, quando não havia no país senão um sistema ganglionar de unidades de produção desarticuladas e auto-suficientes. Em tais condições, não havia vontade popular, não se podia formar o que Rousseau chamava de ‘vontade geral’. O sustentáculo do poder eram as oligarquias, e do compromisso entre elas resultava o Governo nacional (GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 19-20).

À época, o Congresso Nacional Constituinte estava regado pelo Decreto nº 200-A com a qualificação dos eleitores dada por autoridade local (BRASIL, 2014). Ao Congresso Nacional foi atribuída a competência de legislar sobre as questões eleitorais para os cargos federais com o objetivo de descentralizar o processo eleitoral.

O exercício de poder supostamente nacional, por esse tipo de classe dominante, teria forçosamente de ajustar-se à respectiva estrutura econômica

e social. Seu objetivo era, internamente, o de assegurar o predomínio dos fazendeiros, aos quais cabia explorar o nosso território, organizando-o como uma área complementar da economia dominante e, externamente, manter o Brasil como espaço paroquial no âmbito controlado pela nação eventualmente hegemônica no Ocidente.(GUERREIRO RAMOS, 1960, p. 20).

O Código eleitoral de 1932, o primeiro no país, traz o voto secreto, o sistema representativo proporcional, mas ainda mantém restrições ao voto por determinadas camadas da população (BRASIL, 2014).

Com relação ao sistema representativo proporcional, coloca-se a seguinte definição:

Sistema representativo proporcional: o sistema eleitoral proporcional, segundo a Constituição, é utilizado para a composição do Poder Legislativo, com exceção do Senado Federal. Assim, as vagas nas câmaras de vereadores, assembleias legislativas dos estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e na Câmara dos Deputados serão distribuídas em proporção aos votos obtidos pelos partidos ou coligações partidárias. A partir dos votos apurados para determinada legenda, as vagas nas casas legislativas serão preenchidas pelos candidatos mais votados da lista do partido ou coligação, até o limite das vagas obtidas, segundo o cálculo do quociente partidário e distribuição das sobras. Fonte: glossário eleitoral, disponível no Portal TSE. (BRASIL, 2014, p. 42).

Segundo Knoll (2019), agravando a fraca democracia que havia no Brasil nesta época, alguns outros incidentes ajudaram a diminuir a atual participação popular nas decisões políticas no Brasil.

De 1964 a 1985 o país passou por um período de ditadura em que a população não poderia escolher seus representantes, nem se manifestar sobre eles e não poderia nem se reunir para conversar na rua, pois seria enviado para cadeia por crime contra a pátria. Neste período o povo não tinha direitos e não era permitido nenhum tipo de participação popular nas decisões políticas. Era veementemente proibido ser contra o governo ou manifestar-se contra o governo em qualquer tipo de ato público ou mesmo em seu ambiente familiar (pois poderiam ser delatados). (KNOLL, 2019)

Assim, “Durante o período da ditadura militar, o ‘controle social’ da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão. ” (CORREIA, 2009).

Após muitos mortos, desaparecidos e torturados, o povo conseguiu ir às ruas em uma grande manifestação pelas “diretas já”, pedindo a volta das eleições diretas para presidente, visto que durante a ditadura o presidente era indicado pelo Exército. (KNOLL, 2019).

O movimento pedindo a volta das eleições foi de maio de 1983 até o ano de 1984, e de acordo com a professora de história Juliana Bezerra:

Contou com a participação de partidos políticos, representantes da sociedade civil, artistas e intelectuais. Mesmo sendo marcado por significativo apelo popular, o processo de eleições diretas só ocorreu em 1989. Ou seja, 29 anos depois da escolha do último presidente, em 3 de outubro de 1960. (BEZERRA, 2022).

Após um período de ditadura e uma reconstrução da democracia no Brasil, através de manifestações, surge a Constituição de 1988, chamada de constituição cidadã, a questão da participação social ficou mais evidente. (KNOLL, 2019). Desta forma, “O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã.” (LAVALLE, 2011, p. 34)

Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral. No seguinte decênio, *a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação* na gestão de políticas definidas como estratégicas. (LAVALLE, 2011, p. 35, grifo dos autores).

A Constituição Federal de 1988 organiza as atividades do Poder Legislativo, por meio dos artigos 44 a 75. Ressalta-se que, em sua estrutura, o Poder Legislativo, se origina das dinâmicas instituídas na Inglaterra do século XI, com o Parlamento Inglês (CARDOZO, 2009). Na composição clássica das ideias, é o filósofo Montesquieu que concebe a figura do Poder Legislativo, junto a noção dos Poderes do Estado, no qual torna-se possível destacar que:

O poder legislativo pertenceria à nobreza e a um corpo de representantes do povo, cada qual com suas assembleias e deliberações à parte, bem como objetivos e interesses separados. O poder executivo do Estado permaneceria nas mãos do monarca, enquanto o poder de julgar seria exercido por membros do povo, em certos momentos do ano e conforme a lei prescrevesse. De acordo com Vile (1998, p. 103), o jurista francês parece ter adaptado a teoria de governo misto ao seu sistema de divisão de poderes, de modo que os interesses das diferentes classes sociais garantissem que nenhum homem ou grupo conseguisse um poder arbitrário. Quando Montesquieu (2000, p. 168) afirma que “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes”, tem-se a impressão de que o mesmo estaria vinculando a divisão de funções estatais às partes da sociedade que compunham o Estado. (LENHARD, 2006, p. 26)

O Poder Legislativo estrutura-se na forma bicameral, com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Realizam-se eleições majoritárias para o mandato de senadores e deputados (ARAÚJO, 2014). Na linha dos modelos instituídos na América Latina, o Poder Legislativo no Brasil se estrutura a partir de um perfil simétrico com câmaras altas que possuem poderes de acordo com as câmaras baixas, pela presença do sistema presidencialista e do federalismo (NEIVA, 2013).

A Câmara dos Deputados possui membros eleitos de acordo com o sistema proporcional no qual calcula-se a população de cada estado membro, e aponta-se 4 deputados para os territórios federais com mandato de quatro anos (SENADO, 2014). Nesse sentido, “O Poder Legislativo, símbolo da democracia representativa, é exercido pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.” (ZAULI, 2012, p. 61).

Deve-se salientar que o Poder Legislativo também conta com uma estrutura administrativa de servidores estruturados do seguinte modo:

A estrutura administrativa da Câmara dos Deputados, no seu conjunto, isto é, envolvendo atividades meio e processo decisório, é bastante complexa (ver Tabela 1), englobando em torno de 13 mil funcionários, uma Diretoria-Geral, uma Secretaria-Geral, ligada à Mesa Diretora, e unidades subdivididas em mais cinco órgãos que se multiplicam, por sua vez, em mais catorze pequenos organismos. Do ponto de vista da inserção dos profissionais que trabalham no apoio à Casa, dois grandes grupos podem ser divisados. De um lado, os órgãos compostos por funcionários efetivos, como o Departamento de Comissões (Decom), cujas atribuições são basicamente de apoio às questões regimentais e de tramitação; as assessorias de lideranças partidárias; a Secretaria-Geral da Mesa Diretora; e as consultorias institucionais (Consultoria Legislativa – Conle; e a Consultoria do Orçamento), estas mais ligadas ao processo decisório substantivo. De outro, as assessorias contratadas temporariamente, de livre nomeação, por solicitação dos membros da Mesa Diretora, dos líderes partidários (os chamados Cargos de Natureza Especial – os CNEs) e dos parlamentares individualmente (o Secretariado Parlamentar). (SANTOS; CANELLO, 2016, p. p. 1135-1136.)

A Constituição Federal de 1988 determina um número mínimo e máximo de deputados por estado. Existe uma divergência de pensamento sobre isso no qual coloca-se que parlamentares de estados com menos habitantes representariam uma desigualdade na representação com relação a parlamentares de estados com um número maior de habitantes (SILVA, 2005).

Nesse sentido, os votos implicam em um peso diferente de acordo com a unidade federativa do eleitor. Esse problema seria resolvido através da adoção de um grau de

desproporcionalidade nas eleições ao qual o número de parlamentares iria variar de acordo com o estado a ser representado (SILVA, 2005).

No Senado Federal são eleitos os candidatos que conseguiram a maioria de votos válidos de acordo com o seu estado, trata-se do critério majoritário. O número de senadores é 8, com mandato de 8 anos, e a renovação dos parlamentares alternadamente, se em uma eleição se elege 1/3 dos senadores do estado, após 4 anos, se renovam 2/3 (SENADO, 2014).

Entre as exigências para se candidatar no país, o cidadão precisa estar filiado a um partido político por, ao menos, um ano, não podendo concorrer a mais de um cargo por disputa eleitoral. Analfabetos podem votar, mas sofrem limitação de seus direitos de cidadania, visto que não podem ser eleitos (SENADO, 2014).

Existe autonomia na condução da campanha eleitoral pelo candidato, inclusive com relação ao financiamento independente de avaliação do partido. Mantém-se a proibição do voto do eleitor em troca de vantagens do candidato, no qual, constatada essa irregularidade, o candidato pode ser submetido ao pagamento de multa e até perda de sua candidatura ou mandato (NICOLAU, 2006).

No voto proporcional o sistema utilizado é o de lista aberta ou bloqueada, cuja aplicação é a mais frequente no escopo das democracias liberais modernas. Nesse sistema cada partido apresenta uma nominata de candidatos aos cargos da Câmara Federal, das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras de Vereadores, tem-se a disputa de prévias dentro do partido, e por elas preenche-se a lista de cada partido junto aos tribunais eleitorais. As vagas disponíveis ao partido, de acordo com o seu desempenho eleitoral, são preenchidas na sucessão disposta pela lista até as vagas disponíveis terminarem (SARTURI, 2001).

O Brasil é um dos países que utiliza o sistema de listas abertas por mais tempo, além disso, o país apresenta um número grande de eleitores se comparado a outros países, no ano de 2002 os eleitores estavam em 115 milhões enquanto na Polônia esse número era de 29,4 milhões, no Peru, 14,9 milhões e no Chile, 8,1 milhões – de modo que o número de eleitores influencia diretamente nas dinâmicas entre governantes e governados (NICOLAU, 2006).

A lista aberta detém entre suas críticas principais o fato de estar longe de apresentar a representatividade da população com os parlamentares eleitos, visto que a escolha fica territorialmente extensa (NICOLAU, 2006). O voto proporcional tem a peculiaridade de tornar mais difícil a identificação do eleitor com o candidato, ao qual os interesses expressos em campanha não se associam a interesses locais, mas gerais. Esse quadro contribui para a constatação de uma crise no sistema eleitoral e partidário brasileiro.

De acordo com isso, é possível apontar alguns problemas na organização do Estado brasileiro que se relacionam com o sistema eleitoral e a configuração institucional do país, assim dispostos: (i) a demanda por instrumentos eficientes de funcionamento do sistema de governo; (ii) as oscilações entre um Estado democrático e um Estado autoritário; (iii) a existência de interesses e programas alternativos de governança; (iv) a necessidade de pensar a crise econômica-social como um problema político; (v) a necessidade de consolidação da democracia (REIS, 2009).

As críticas que envolvem o Poder Legislativo no contexto da democracia contemporânea envolvem até mesmo as suas dinâmicas com o Poder Executivo e a própria relação destes com a população.

Nesse sentido, tem-se:

Há uma tendência, nas modernas democracias, de dotar o Poder Executivo de funções legislativas, notadamente nas atividades de proposição legislativa em detrimento do Poder Legislativo. Alega-se que o número e o ritmo das reivindicações sociais cresce exponencialmente e que o Governo precisa de mais instrumentos para dar conta dessas reivindicações sob o risco de comprometer a governabilidade do país. Além disso, afirma-se que a resposta tem de ser célere e que se ficarmos aguardando a iniciativa do Legislativo as soluções virão com muito atraso. Outra razão utilizada para justificar esses privilégios é de que o Governo, que é quem executa, sabe qual é a melhor solução para cada problema. Outro aspecto a ser considerado é o grande descrédito que a instituição do Poder Legislativo e os parlamentares integrantes deste sofrem junto à população, descrédito muitas vezes injusto. (HOFSTATTER, 2007, p. 04-05)

Os trabalhos e as ações a qual o governo seleciona e julga ser prioritário para a sociedade, são ideias que o próprio governo acredita serem as demandas ou expectativas da sociedade. Significa que é o próprio governo que define o bem-estar da população e não a sociedade propriamente dita. Esse tipo de governabilidade só traz descrédito aos poderes legislativos é preciso inserir a sociedade nas atividades políticas governamentais para debater ideias e projetar soluções, firmar aliança com os anseios da sociedade.

Os brasileiros veem - e o governo através de suas ações incentiva essa visão - o Poder Executivo como um grande “pai” que está aí para resolver todos os seus problemas. Alega-se, também, que as peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro com listas abertas, voto personalizado e coligações, juntamente com um sistema partidário frouxo, que não pune adequadamente a infidelidade partidária, permite uma liberdade excessiva aos parlamentares, os quais, descompromissados tanto junto aos eleitores quanto aos partidos políticos, tornariam extremamente penosa a aprovação da agenda governamental e levando o país à ingovernabilidade. (HOFSTATTER, 2007, p. 04-05)

Torna-se interessante notar que até a estrutura de tomadas de decisão são afetadas pelo sistema eleitoral vigente no país, em que as dinâmicas partidárias dentro das Casas Legislativas tomam impulsos que nada se relacionam a preocupação comunitário, ao intuito de realização do bem comum, mas desvirtua-se ou segue movimentos próprios dos atores políticos envolvidos. Assim, coloca-se:

Este é o caso, por exemplo, da análise desenvolvida por Caetano (2005). Em seu estudo o autor se debruça sobre o entendimento dos elementos que estruturam a formação de maiorias no poder Legislativo de São Paulo. Suas conclusões são próximas às de Figueiredo e Limongi (1999) no que diz respeito à centralização decisória. Para Caetano (2005), o processo decisório está organizado de modo a permitir uma ação coordenada dos líderes partidários, constringendo os atores a atuarem de acordo com suas bases, restringindo as ações individualistas. A análise de Couto (1998) também centrada no caso paulistano, apresenta um modelo interpretativo quanto aos possíveis padrões interativos na relação Executivo Legislativo. O autor classifica os padrões de interação de acordo com três variáveis: estratégia, modalidade e elementos de troca. Couto (1988) sugere que os padrões interativos são resultados de estratégias definidas pelos atores envolvidos no processo. (COUTO, 1998, pg. 47). (MARTINS, 2015, p. 08)

Identifica-se um contexto de pouca comunicação das instituições com os indivíduos, no qual se expõe uma crise de representação nos poderes do Estado. Aponta-se:

Manin (1997) identifica dois momentos em que a democracia representativa parece ter entrado em crise: surgimento dos partidos de massa e o crescente "abismo" entre governantes e governados. Porém, ao analisar os dois tipos tradicionais de governo representativo - parlamentar e democracia de partido - e um novo modelo que parece surgir, a democracia de público, o autor parece negar a crise da representatividade. Isto se dá pela readequação dos quatro princípios a este novo tipo de governo representativo, no qual os eleitores não se ligam mais aos partidos, os políticos buscam se comunicar mais diretamente com a população e o parlamento tenta se manter um fórum de debate embora os meios de comunicação em massa ocuparam bastante deste espaço. (MACHADO, 2016, p. 11-12)

Assim, nem sempre há identificação entre as prerrogativas da governabilidade, da atuação dos partidos políticos e do comportamento das instituições com as expressões dispostas na Constituição Federal de 1988, com relação a observação da legalidade, do compromisso com os direitos sociais e políticos dos cidadãos, da preservação da honestidade, da ética e da comunicação dos governantes com a massa de eleitores.

Mello (2007) define a administração pública, como um conjunto de órgãos organizados, com o objetivo de cumprir com as metas governamentais. Nascimento (2006)

diz que o serviço público, como as atividades que a Lei atribui ao Estado, tem o objetivo de satisfazer o Estado diretamente ou indiretamente.

Meirelles (2006) conceitua que a administração pública se resume ao bem comum, para isso a gestão pública deve ser orientada. Matias (2011) observa que para uma boa política pública é necessária uma gestão eficiente. É ela que permite que as políticas públicas sejam implementadas, de forma efetiva. Assim, o alcance dos objetivos por meio de estratégias e ações que priorizem o desenvolvimento socioeconômico de um país serão eficazes. A LRF se destina a regular matérias identificadas na própria Constituição:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. (BRASIL, 1988)

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal os administradores públicos não sofriam nenhum tipo de sanção que restringisse a irresponsabilidade nos gastos públicos e aliada a essa impunidade o pensamento equivocado do povo brasileiro de que gestor público bom é aquele que faz obras, mesmo que tenham sua licitude questionada. A LRF veio para mudar essa lógica, acompanhada da Lei n. 10.028 de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes de responsabilidade fiscal e suas sanções.

A partir do momento que os gestores públicos agirem com transparência, farão cumprir o que reza essa lei atingindo assim o que se espera desses administradores públicos, em suas atividades, no que tange à responsabilidade ao conduzir as finanças públicas. A partir do momento que os gestores públicos agirem com transparência, farão cumprir o que reza essa lei atingindo assim o que se espera dos administradores públicos, em suas atividades, no que tange à responsabilidade ao conduzir as finanças públicas.

2.1 A organização burocrática do estado

Utiliza-se o termo “burocracia” em sua origem teórica galgada com Max Weber. Nesse sentido, o termo engloba uma dimensão diferente daquela negativa, empregada pelo senso comum. Ao contrário, a burocracia assume o significado de um conjunto de estratégias eficientes para a organização de um organismo com o objetivo de tornar as civilizações mais coesas (PAIVA, 2009).

Nesse sentido, a burocracia tem as características de atribuir ao órgão que a realiza, um caráter legal das suas normas e regulamento; significada que as comunicações devem

possuir um caráter formal, que a organização do trabalho, entre as pessoas que fazem parte do ente burocrático, deva-se estar fundada na racionalidade e na expressa divisão do trabalho. Além de que, no meio burocrático, deve prevalecer a impessoalidade nas relações; a hierarquia de autoridade; as rotinas e procedimentos padronizados; a competência técnica e a meritocracia; a especialização da administração (CHIAVENATO, 2003).

Essas características importam para a compreensão da forma como o Estado se estrutura e se apresenta aos seus jurisdicionados. Entende-se que essa fórmula de estruturação ocasiona a coesão social e a proteção jurídica dos indivíduos. O conceito de burocracia, nessa dimensão positiva, torna-se útil para a compreensão das formas que o Estado adotou no decurso da história, bem como dos modos com que a responsabilidade civil foi ou não cingida aos seus atos danosos.

O importante nesse momento é se frisar a ideia de que a gradual passagem da dominação patrimonial à dominação burocrática do aparelho do Estado, a qual se manifesta pelo menos desde o século XIX, não merece ser confundida apenas com o surgimento de nova ordem administrativa, embora também o seja. Tem a ver, antes de tudo, com um paradigma moderno que, pela primeira vez, vincula o domínio público brasileiro a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada. O surgimento da noção de que a sociedade deveria ser regida por um sistema objetivo de normas diferentes daquelas que orientam a vida dos indivíduos na esfera de suas vidas privadas provocou, quando de sua aplicação, importantes transformações na relação entre sujeitos sociais e o Estado (PAIVA, 2009, p. 783)

As primeiras manifestações da organização estatal surgem através da teoria filosófica de Aristóteles. Nela, encontra-se a atribuição ao homem de uma existência pela e na vida pública. Basta citar a frase aristotélica “o homem é naturalmente um animal político” (RICCITELLI, 2007).

Em complemento, tem-se as teorias do contrato social no século XVII, com os escritos de John Locke, Jean Jacques Rousseau e Thomas Hobbes. Esses autores informavam a existência de um pacto social que os indivíduos, em seu estado de natureza, firmavam com um órgão soberano, para que, em troca da legitimidade do uso do poder e da força, esse órgão lhes garantisse a segurança (ROUSSEAU, 2002).

Uma terceira corrente, derivada das teorias contratualistas, é a que preconiza o chamado Estado de Direito. Para o contratualismo, especialmente como foi expresso por HOBBS e ROUSSEAU, cada indivíduo é titular de direitos naturais, com base nos quais nasceram a sociedade e o Estado. Mas ao convencionar a formação do Estado e, ao mesmo tempo, a criação de um governo, os indivíduos abriram mão de certos direitos, mantendo, entretanto, a possibilidade de exercer os poderes soberanos, de tal sorte que todas as leis

continuam a ser a emanção da vontade do povo. Assim, pois, o que se exige é que o Estado seja um aplicador rigoroso do direito, e nada mais do que isso. A aplicação prática desses preceitos levou a uma concepção puramente formal do direito, pois se há ou não injustiças isso fica em plano secundário, interessando apenas a obediência aos preceitos que são formalmente jurídicos. Também aqui se verifica uma grave distorção, pois os dirigentes do Estado declaram como direito aquilo que lhes convém e depois atuam segundo esse mesmo direito (DALARI, 1998, p. 50)

Nesse contexto, torna-se factível a compreensão do Estado enquanto um ente soberano, mas dotado de partes e funcionalidades que permitem o exercício da administração pública. Nesse contexto, a responsabilidade do Estado encontra-se assentada no entendimento acerca da sua organização burocrática.

Assim, é na esteira dos princípios de liberdade iniciados no século XVII, e implementados através das declarações de direitos norte-americana e francesa, que o Estado Liberal cumpre com a sua figuração no mundo. Além disso, em meados do século XX, torna-se possível a emergência de um Estado Democrático de Direito, onde a Constituição Federal com a sua base principiológica passa a constituir o centro do ordenamento jurídico. Desse modo, é possível compreender o Estado definido enquanto uma “associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)” (DALARI, 1998).

Nesse contexto, insere-se a responsabilidade do ente estatal, no viés de sua atuação administrativa, na compreensão das características burocráticas referidas inicialmente, em vista da organização estrutural deste órgão máximo da coesão social. Assim, compreende-se a responsabilidade por danos que o funcionário público, na personificação do Estado, provoque a terceiro enquanto efetuar os seus trabalhos. Tem-se aqui, o princípio da responsabilidade objetiva do Estado, enquanto defeso na Constituição Federal de 1988. Isto em vista de que a Administração Pública deve se pautar pelos princípios administrativos conferidos pela Carta Magna (FERREIRA FILHO, 2012).

Nesse sentido, os órgãos públicos possuem as características de: integrar a estrutura de uma pessoa política (União, Estado, Distrito Federal ou município, se advindo da administração direta; ou autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista, se decorrente da administração indireta); desprovidos de personalidade jurídica; resultam da desconcentração; podem possuir autonomia gerencial, orçamentária e financeira; podem contratar; não possuem capacidade postulatória; não possuem patrimônio próprio (ALEXANDRINO, 2011).

Figura, desse modo, a Administração Pública pelas vias predominantes do Poder Executivo, sem perder de vista que o seu objetivo maior, o ponto a que devem convergir todas as práticas dos órgãos públicos é a consecução do interesse público, tem-se aqui o princípio da finalidade, isto, de acordo com os ditames legais (FANUCK, 1986). Entende-se, nesse sentido, que a prática descontínua com a finalidade legal das ações públicas é passível de controle judicial, no que, em última análise, invoca a responsabilidade estatal.

A distinção entre interesse público e interesse privado depende da análise da estruturação do espaço público como local que detém uma ética própria. Essa estipulação da ética pública está pautada pelos aportes filosóficos de Nicolau Maquiavel. No início da modernidade, Maquiavel reelabora a noção clássica de virtude, pautando desdobrar esse conceito em um outro próprio, a *virtu*, delimitando a virtude como sinal dos valores da República, enquanto uma consciência cívica. Já a *virtu* está conceituada como uma ação política em si. Maquiavel buscou estipular o conceito de virtude a considerando-a em seu polo de positividade que teria como contraponto o polo da negatividade, que era ocupado pela noção de fortuna – que seria a incerteza e a sujeição aos humores do mundo (MARTINS, 2015).

A virtude se coloca em oposição à fortuna e a sua imprevisibilidade, assim como em contraste a corrupção dos princípios. É preciso dizer que a ideia de fortuna, nesse contexto, está muito próxima ao de corrupção, a partir da tradição florentina do pensamento político republicano. Nessa análise dos polos da virtude e da corrupção percebe-se que a virtude se mantém principiologicamente inalterada, enquanto a ideia de corrupção ou dano vai se alterando – ora com viés patológico, ora matizada como fenômeno cultural –, ainda que a tensão entre virtude e dano aumente (MARTINS, 2015).

Em consonância à disposição dos órgãos públicos, posiciona-se também o agente público enquanto “designativo de todos aqueles que, servidores públicos ou não, estão legalmente intitulados a exercer, em nível decisório, uma parcela ou aspecto do poder público, investidos de competências especificamente definidas pela ordem jurídica positiva” (MOREIRA NETO, 2014, p. 435). Assim, entende-se que os agentes públicos se encontram munidos de encargos com relação a sua atuação técnica, e além, deveres para com o interesse coletivo (MOREIRA NETO, 2014).

Nesse sentido, torna-se importante salientar os princípios que regem a efetivação do serviço público enquanto exterioridade da vontade oriunda da Administração Pública. Assim, se tem o dever de continuidade no serviço enquanto exprime o Princípio da Permanência. Este vetor é salientado pelos seguintes desdobramentos: o respeito aos prazos; a aplicabilidade da

teoria da imprevisão, enquanto maneja o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e auferir serviços contínuos; a aplicabilidade das normas que exigem a permanência do servidor em serviço, conforme prazo estipulado, ainda que exonerado; o respeito aos institutos da substituição, suplência e delegação (PIETRO, 2016).

No âmbito do Princípio da Continuidade do Serviço Público compreende-se a discussão acerca da responsabilidade do Estado diante das implicações do direito de greve, isto, dentro dos limites estipulados pela Constituição (PIETRO, 2016).

Compreende-se que a greve constitui um direito individual enquanto instrumento para a solução de um conflito na ordem coletiva. No texto inaugural da Constituição Federal de 1988, existia um proibitivo de greve a ser obedecido pelo servidor público, não obstante, a Emenda Constitucional nº 19/1998 tornou esse direito restrito a alguns setores (RODRIGUES, 2006).

Ocorre que, no atual cenário brasileiro, as greves de servidores públicos constituem algo recorrente, assim, é preciso lidar com os desdobramentos e os impactos dessa ocorrência para o andamento do serviço público. Compreende-se duas dimensões da responsabilidade nesse caso, em uma primeira acepção caso haja recurso em negociação com os servidores por parte do Estado, existiria a responsabilidade acerca dos desdobramentos negativos da greve para a consecução das atividades públicas. E, caso o Estado empreenda negociações com os servidores em greve, não seria assertivo a imputação de sua responsabilidade por eventuais danos decorrentes da greve (ARAÚJO, 2008).

Soma-se a consideração de um tratamento igualitário no que prevê o Princípio da Generalidade; a adequação e a resolubilidade enquanto convergem para o Princípio da Eficiência; e o atendimento digno e educado no que consiste no Princípio da cortesia (FANUCK, 1986).

Graves e pesados são os encargos daqueles que têm atribuição de gerência sobre bens e interesses da sociedade. Se de um lado lhes são conferidos poderes para o eficaz desempenho de suas atribuições, de outro, se lhes impõem deveres. Considerando ser este poder oriundo de um ordenamento jurídico marcado pela supremacia tal qual é a constituição, o seu exercício apresenta-se como um dever. Há, assim, em relação à administração pública o que o citado autor denomina de "obrigação de atuar". No campo da administração pública, a cada porção de poder distribuído corresponderá sempre igual ou maior porção de dever exercê-lo de forma eficiente, honesta e dirigida no sentido do bem comum, que é a própria razão em que se funda o poder conferido. (FANUCK, 1986, p. 441)

Assim, entende-se que no decorrer das abstrações teóricas e aplicações na história, a relação do órgão público com o próprio Estado foi firmada através de algumas teorias acerca da sua natureza e implicações, nos quais considera-se: a teoria do mandato, onde os agentes eram compreendidos enquanto mandatário do Estado; a teoria da representação, em que pesa a compreensão de que os agentes são representantes do ente estatal (CARVALHO FILHO, 2016).

Ainda, a teoria do órgão, em que se defende a primazia da vontade da pessoa jurídica enquanto pode ser atribuída aos seus órgãos, e de forma específica, aos agentes públicos (CARVALHO FILHO, 2016).

A teoria do órgão é a adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro e estipula uma organicidade ao Estado, onde já é possível esclarecer que a imputação dos atos dos agentes encontra-se, em definitivo, no escopo do Estado.

Torna-se possível delimitar que os princípios no âmbito da Administração Pública podem sofrer o recorte em expressos, quando da menção direta no texto constitucional, no qual constam: Princípio da Legalidade; Princípio da Impessoalidade; Princípio da Moralidade; Princípio da Eficiência.

Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização[...]. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 83)

E, em complemento, há o escopo daqueles denominados princípios reconhecidos, que não encontram-se expressos na Constituição Federal de forma direta, mas que são considerados pelo Direito Administrativo, são eles: i) o Princípio da Supremacia do Interesse Público; ii) o Princípio da Autotutela; iii) o Princípio da Indisponibilidade; iv) o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos; v) o Princípio da Segurança Jurídica; o Princípio da Precaução; vi) o Princípio da Razoabilidade; vii) e o Princípio da Proporcionalidade (CARVALHO FILHO, 2016).

Embora com raízes nos dois grandes sistemas jurídicos do Ocidente – o romano germânico e o anglo-saxão – o princípio da razoabilidade não recebe terminologia homogênea e até varia de conteúdo, ora também designado

como princípio da proporcionalidade, ora como princípio da interdição do excesso, mas parece haver concordância em que nele se contém três exigências metodológicas aplicativas: (1) a de adequabilidade da medida para atender ao resultado pretendido; (2) a de necessidade da medida, quando outras, que possam ser mais apropriadas, não se encontrem à disposição do agente; (3) e a de proporcionalidade no sentido estrito, aferida, de um lado, entre os inconvenientes que possam resultar da medida e, de outro, o resultado a ser alcançado. Assim é que a aplicação do princípio da razoabilidade visa a afastar o arbítrio que decorrerá, inversamente, da inadequação entre meios e fins, da desnecessidade dos meios para atingir os fins e da desproporcionalidade entre os meios empregados e os fins a serem alcançados. (MOREIRA NETO, 2014, p. 186)

O Princípio da Legalidade se estabelece na colocação do administrador público que encontra-se impedido de agir contra a lei ou fora da lei. No que o ato administrativo só encontra validade quando alcança o objetivo legal, ou seja, somente estará habilitado a agir *secundum legem* (VALLE, 2011).

Assim, o Princípio da Finalidade se dispõe enquanto fator resultante da legalidade, assim, integra o princípio autônomo direcionado a corresponder ao objetivo legal do ato administrativo, enquanto este se encontra na realização do interesse público (SCATOLINO, 2013).

O Princípio da Impessoalidade importa que os atos administrativos não podem estar direcionados a uma pessoa determinada, e nesse sentido, aproxima-se do Princípio da Igualdade, enquanto visa o tratamento igualitário entre os tutelados pelo ente estatal. Nessa esteira, o Princípio da Moralidade atribui ao agente público o dever de cumprir com os preceitos éticos, e o Princípio da Publicidade visa efetivar a divulgação das informações dos órgãos públicos (CARVALHO FILHO, 2016).

2.2 Aportes gerais sobre o conceito de responsabilidade estatal

A evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, que também pode ser denominada responsabilidade extracontratual, possui origem no ramo de direito privado, qual seja, o direito civil. Em uma assimilação simples a sua ocorrência incide no dever ou obrigação de ressarcimento advindo de um dano patrimonial ou moral. Entende-se que é marcada por sua progressiva ampliação no tempo, isto, enquanto se estende nas concepções de Estado adotados pelas sociedades.

Entende-se, assim, a existência de um débito, enquanto o dever de praticar determinado ato direcionado a um destinatário, e a responsabilidade, advinda das situações em que essa prática obrigacional não ocorre. Estes dois termos encontram-se

consubstanciados pela doutrina na ligação com suas origens no direito alemão, no qual, refere-se ao débito por *Schuld* e a responsabilidade enquanto *Haftung* (TARTUCE, 2008).

Assim, a responsabilidade do Estado encontra preeminência quando há infração nas normas e princípios que coordenam a sua atuação e organização administrativa. Salienta-se, ainda, que no escopo das responsabilidades do Estado, posiciona-se às sanções administrativas aos agentes que empreendem pela via de comportamento negativo, como a advertência, a multa, a interdição de atividade, a suspensão provisória e a declaração de inidoneidade (MEIRELLES, 2010). Nesse caso, é assegurado o contraditório ao agente, e no caso de confirmação da prática contra os fins da Administração Pública.

Compreende-se, ainda, que o Poder Público se encontra impedido de retirar a responsabilidade civil dos servidores públicos, isto na justificativa de que o patrimônio público é indisponível. Desse modo, o art. 37, § 6 da Constituição Federal compreende a responsabilidade do agente gerador da lesão, ainda que a responsabilidade objetiva, que exige prática restaurativa ou indenizatória, perante o indivíduo lesado, seja apenas da Administração Pública (MEIRELLES, 2010).

Além disso, entende-se os aspectos de uma responsabilidade penal e administrativa do Estado, além da responsabilidade civil mencionada nesse trabalho. Inicialmente, o Direito Romano seguia pela concepção de inexistência da responsabilidade penal da pessoa jurídica, isto, principalmente através do princípio *Societas Delinquere Non Potest* (SAKAE, 2004), isto porque não existiria o elemento subjetivo da vontade, assim, qualquer sanção que lhe fosse atribuída não poderia alcançar a seara penal.

Quanto à responsabilização criminal das pessoas jurídicas de direito público, o Direito Penal tradicional impõe ainda maiores obstáculos, haja vista as alegações de que a Constituição Federal e a legislação ordinária não trouxeram previsão expressa; de que o Estado não pode ser penalizado, sob pena de perder legitimidade para o exercício do jus puniendi contra particulares; de que a punição criminal de um ente público por outro implica em quebra do princípio federativo; e de que as sanções estabelecidas na Lei de n. 9.605/98 ou seriam inócuas (no caso das multas e prestação de serviços à comunidade) ou inadequadas à natureza jurídica do ente público (na hipótese de penas restritivas de direitos e de liquidação forçada). (QUEIROZ; GURGEL; COSTA, 2013, p. 321)

Em complemento, ainda se entende que a atribuição de responsabilidade penal ao Estado geraria maior prejuízo à coletividade do que ao Estado. Desse modo, constaria assim “o fenômeno danoso da socialização das penas, de modo que a sociedade seria duplamente

atingida, uma vez que, além de sofrer com o dano ambiental, teria que arcar também com os custos da condenação do ente público” (QUEIROZ; GURGEL; COSTA, 2013, p. 321).

Entende-se que a prática que atribui responsabilidade penal ao Estado encontra as suas bases nos estudos sobre a responsabilização penal das pessoas jurídicas, ainda que na esfera do direito privado. Trata-se de uma tendência que realoca a incidência da sanção punitiva do âmbito da individualidade para o da coletividade (FIGUEIREDO; SILVA, s.d).

Na perspectiva da prevenção geral positiva, a aplicação de uma sanção penal a uma pessoa jurídica acarreta a sua reprovação no meio social, coibindo a reiteração do ato, sobretudo quando se trata de um ente público, na medida em que os cidadãos, ao tomarem ciência da conduta danosa, passarão a exigir dos governantes a correção dos desvios praticados. Contudo, não se pode deixar de ressaltar a necessidade de adequação das penas aplicáveis às pessoas jurídicas, notadamente às de direito público, cujo substrato jurídico se encontra expresso no próprio texto constitucional, uma vez que os Arts. 170, inciso VI, 173, § 5º e 225, todos da Constituição Federal, ao preverem a responsabilidade penal das pessoas jurídicas nos crimes praticados contra o meio ambiente e contra a ordem econômica, também estabeleceram a adoção de punições compatíveis com a natureza destes infratores, sob pena de lesão ao princípio da individualização da pena. (QUEIROZ; GURGEL; COSTA, 2013, p. 315)

E, nas ações do Estado, a sanção penal nasce enquanto as responsabilizações administrativas e civis não surtem os efeitos pretendidos. Salienta-se, assim, a noção de que o Direito Penal é a última razão no Direito, ou seja, o último recurso da prática judicante.

Esta defesa encontra desdobramento atual quando da defesa de irresponsabilidade penal do Estado em vista de não possuir características que seriam próprias dos indivíduos, e não dos entes abstratos, como a falta de capacidade de ação e de culpabilidade. A tese da não aplicação da responsabilidade penal do Estado encontra amparo nos seguintes argumentos: i) o princípio da personalidade das penas, onde há punição específica do agente que cometeu o ilícito (SAKAE, 2004).

Ainda, o princípio da individualidade da responsabilidade criminal, onde se reafirma a responsabilidade individual ao agente do crime; o princípio da delegação da pena e da culpa, enquanto proibição de extrapolar a pena fora do alcance do agente da conduta (SAKAE, 2004).

Nesse sentido, compreende-se um processo de dessacralização dos entes do Direito Público, agora, pela visão de que a responsabilização do Estado no âmbito do Direito Penal não serve para enfraquecer os órgãos do Estado, mas, na medida em que efetiva direitos e reforça obrigações, cumpre com o papel fundamental de resguardo da ordem jurídica (ARAÚJO, 2005).

A responsabilização penal do Estado ganha maior relevância na doutrina quando da análise dos delitos praticados contra o meio ambiente. A Lei nº 9.605/98 situa, nesse sentido, a responsabilidade ambiental da Administração Pública com repercussão penal (SAKAE, 2004).

O crescente impacto das condutas ofensivas ao meio ambiente praticadas pelas corporações levaram o constituinte de 1988 a prever explicitamente a queda do dogma *societas delinquere non potest* em relação aos delitos ambientais nos termos do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, segundo o qual “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Tal dispositivo contém a matriz constitucional da responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público por atos lesivos contra o meio ambiente. A referida disposição constitucional encerra uma valoração político-criminal do constituinte, determinando ao legislador infraconstitucional a edição de lei que sujeite as pessoas físicas e jurídicas responsáveis por lesões ao meio ambiente a sanções de natureza penal. É uma obrigação constitucional expressa de tutela penal que abrange a sujeição criminal das pessoas jurídicas de direito público. (ARAÚJO, 2005, p. 03)

Este fator que encontra amparo, inclusive, na ordem internacional no Conselho da Europa (1977) com a Resolução 77-28, e a Organização das Nações Unidas com o VI Congresso para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (1979). Essas duas produções seguiram no sentido de integrar as pessoas jurídicas de direito público na responsabilização penal (ARAÚJO, 2005).

A responsabilidade administrativa do Estado consolida-se na compreensão de ser mais ágil do que a responsabilidade na esfera penal. Compreende-se que uma responsabilidade administrativa objetiva se torna mais célere em seus procedimentos. Caso incorra na identificação de uma conduta lesiva, e a inserção da Administração Pública enquanto ente ativo no resultado danoso, chega-se a aplicação das sanções administrativas (MEIRELLES, 2010).

Importa salientar a responsabilidade administrativa enquanto materiais ou formais, conforme o grau de gravidade a que incidem. Na responsabilidade administrativa formal encontra-se a simples infração da norma legal; e na responsabilidade administrativa material incorre o dano efetivo ao bem tutelado.

A responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. Desse modo, a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa. Cada responsabilidade é, em princípio, independente da outra. Por exemplo, pode haver responsabilidade civil sem que haja responsabilidade penal ou administrativa. Pode também haver

responsabilidade administrativa sem que se siga conjuntamente a responsabilidade penal ou civil. Sucede que, em algumas ocasiões, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo; se isso ocorrer, as responsabilidades serão conjugadas. Essa é a razão por que a mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa. Se as responsabilidades se acumulam, a consequência natural será a da acumulabilidade das sanções, visto que para cada tipo de responsabilidade é atribuída uma espécie de sanção (CARVALHO FILHO, 2009, p. 942)

Assim, entende-se, ainda que a responsabilidade civil pode decorrer ainda que não ocorra a responsabilidade administrativa, e a administrativa ainda que não ocorra a civil, ou ainda, ambas (SAKAE, 2004).

2.3 Orçamentos participativo

A Lei de Responsabilidade Fiscal deve estimular a prática do orçamento participativo ao estabelecer como condição prévia à participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão da lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

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. (BRASIL, 1988)

Neste contexto, Khair (2001) afirma que o orçamento participativo amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, ao estabelecer maior controle social sobre o estado, reduzir o clientelismo, criar maior participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo.

O mesmo autor argumenta ainda que o orçamento participativo dá oportunidade ao governo de expor situação financeira, seus problemas operacionais, seus planos e prioridades, afirmam também que orçamento participativo ou público é um planejamento realizado pela Administração Pública com o objetivo de atender os planos e os programas desenvolvidos

durante um período determinado; por conseguinte planejar a entrada das receitas e as saídas das despesas, visando o aperfeiçoamento e o progresso dos serviços prestados à sociedade.

2.4 Eficiências na gestão governamental

A Lei Complementar deve conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos.

Isso nos mostra que com a cobrança adequada dos impostos podem melhorar em muito, através de uma ação atuante na fiscalização e de tributos mais bem gerados e cobrados. Consequentemente os gastos podem ser mais criteriosos e controlados com a finalidade de limitar as despesas.

É possível também gerar parcerias com o setor privado, estimulando a participação da população em mutirões e criar e/ou desenvolver planos comunitários que darão maior eficiência à ação governamental, contribuindo para o aprimoramento da gestão fiscal e permitindo um volume maior e mais seletivo de realizações na cidade.

2.5 Transparências da gestão

A gestão fiscal compreende todas as atividades ligadas ao pagamento dos impostos, inclusive receitas e despesas. Por muitos anos as receitas e despesas estavam em desconformidade com as entidades da Administração Pública Brasileira, porém o Brasil vem mudando gradativamente a partir dos anos 90 quando houve o processo de desestabilização da estrutura do regime militar, logo então se deu a abertura política. Por conta da mudança do processo iniciam-se debates sobre o equilíbrio das contas públicas que no fim resultaram em aprovar a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A transparência da gestão fiscal é um dos pilares que se apoia na lei. A garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre governo e sociedade. Essa interação se dá por meio da ampla divulgação das prestações de contas, dos relatórios da gestão e, especialmente, pelo incentivo à participação da sociedade. A própria lei estabelece alguns instrumentos de transparência, determinando que deverá ser-lhe dada ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público, dentre os quais estão: Plano Plurianual (PPA); Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ainda, a Lei do Orçamento Anual (LOA), Prestação de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. Com a

implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil pretende-se dar um real entendimento do significado da transparência da gestão fiscal. A LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público.

Assim, a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas.

O método de controle da efetividade do princípio da transparência fiscal, como se pode observar dos objetivos chaves antes explicitadas, é mais do que um método meramente repressivo. Inclui ainda uma espécie de controle preventivo, que regula e fiscaliza os atos dos administradores antes, durante e depois de sua execução, compreendendo também a fase de planejamento das atividades, no intuito de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O artigo primeiro da LRF expressa claramente que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

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

As informações contidas nos relatórios exigidos, além de estabelecer parâmetros e metas para a administração pública, permitem avaliar com profundidade a gestão fiscal do Executivo e Legislativo.

Bellver e Kaufmann (2005) asseguram que nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais.

O controle é uma das funções administrativas e segundo Chiavenato (1983, p. 73):

Consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e erros no sentido de retificá-los e prevenir a recorrência.

Na administração de empresas a função controle é realizada do grau hierárquico superior para seus funcionários que estão obedecendo as ordens. Porém há uma noção diferente de controle quando se fala de bem público:

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado. (CORREIA, 2009).

Para fins deste estudo será utilizada a expressão “controle social” no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, e *accountability* da administração pública.

Segundo Knoll (2019), o termo *accountability* tem sido empregado no sentido restrito da prestação de contas pela administração pública no *new public service*, que é um modelo de administração pública no qual a *accountability* está justificada na perspectiva societária ou societal. Essa perspectiva amplia o conceito, através da inclusão de representantes de diferentes tipos de grupos de interesse e organizações da sociedade civil no processo de deliberação pública. Isso demanda a abertura de novos espaços de participação dos cidadãos e uma busca por maior transparência por parte dos órgãos públicos.

De acordo com Knoll (2019) historicamente, a noção de controle social surge no final do século XIX a partir dos estudos de Émile Durkheim acerca da ordem e da integração social na obra *Division Du Travail Social* (DURKHEIM, 2008) em que o autor escreveu sobre a solidariedade orgânica. Esta é a capacidade de um sistema social integrar os diversos

interesses que advêm das diferenças sociais resultantes da divisão do trabalho, como forma de gerar a coesão social.

Em toda a obra de Rousseau – O Contrato Social – perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. O autor defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral). Nesta perspectiva, o ‘controle social’ é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. (CORREIA, 2009).

Atualmente no Brasil os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

2.6 Considerações acerca da corrupção

A base do entendimento do conceito de corrupção está na estipulação de uma ética pública que, conseqüentemente, depende da diferenciação das noções de ética e moral. Compreende-se também que o conceito de justiça é elementar para a análise das condutas normativas na sociedade. A partir desse pressuposto, a presente seção realiza aportes iniciais para a disposição da corrupção ao longo do tempo – ao investigar os conceitos de ética, moral e justiça – com o objetivo de apresentar os contributos filosóficos que qualificam e esclarecem os sentidos atribuídos às ações humanas.

A definição de ética e moral varia de acordo com o tempo, inclusive com o uso dos termos como sinônimos pelo senso comum. A palavra ética tem origem grega e remonta a ideia de interioridade de um ato. O termo deriva de *ethos* e remonta ao lugar em que os animais eram guardados, evoluindo para a ideia de lugar onde brotam os atos até constituir, pela filosofia heideggeriana, a habitação do ser, do comportamento, dos hábitos, o modo de ser do indivíduo. Na Grécia Antiga, tal termo era utilizado na análise de juízos de apreciação sobre a conduta humana, em que se qualificaram as práticas boas ou más (REZENDE, 2006).

Por outro lado, o conceito de moral tem origem latina, e engloba os valores e as motivações das práticas dos indivíduos. A moral se agrega ao sentido de dever, presume a existência de um sentimento de obrigatoriedade que não está necessariamente associado a uma exigibilidade social. No convívio em comunidade, quando alguém atua pautado na moralidade pode basear-se em uma exigência pessoal, seguir um imperativo categórico ou

pode basear-se em uma exigência social – esta última implica em uma sanção social quando o indivíduo se desvia da moral estabelecida (LA TAILLE, 2010).

Os sentidos ambíguos entre ética e moral estão presentes em associações terminológicas como “moral e ético”, “moralidade e ética”, “valores e ética”, “valores e norma”, “axiologia e ética” e “filosofia moral e ética”. Esses termos correlatos são empregados no cotidiano e podem ocasionar confusão e impedir a clarificação conceitual desses dois elementos (PEDRO, 2014).

O conceito de justiça remonta a Homero e Hesíodo que associaram o termo grego *dikaiosýne* a tudo aquilo que é justo. Na Grécia Antiga, a palavra *díkê* é utilizada para referir-se a decisões judiciais e a palavra *thémis* é vista como sinônimo de lei ou de um conselho. Hesíodo dispõe que *Thémis* (a lei) é a mãe da *diké* (a justiça), logo a justiça derivaria da lei. A justiça atuaria como uma barreira para evitar excessos no estabelecimento das sentenças legais, e, deste modo, proporcionaria harmonia e regulação da vida social (SILVEIRA, 2001).

Aristóteles aponta que a noção de justiça está associada ao conceito de ética – sendo esta, a ciência da moderação –, e se realiza no cumprimento dos deveres de cada cidadão junto à *pólis*. A justiça inclui uma série de virtudes tais como a temperança e a coragem e está vinculada a uma conduta que se guie pela lei, pela igualdade e pelo justo valor (AMARAL, 2012).

No Brasil, a ordem econômica e a Constituição figuram como balizadores da ordem jurídica-social. A seara econômica integra a vida comunitária permitindo as interações entre o mercado, os empreendimentos financeiros e materiais dos indivíduos e o escopo dos serviços públicos. Todavia, a ordem econômica também está delimitada por regras e instrumentos de regulação da atuação dos atores econômicos, assim, entende-se que a matéria econômica está pautada por uma base normativa.

A etimologia da palavra corrupção deriva do latim “*corruptio*”, que se refere a putrefação, decomposição e adulteração da coisa. Essa palavra conserva esse sentido nas línguas vernáculas, associando-se em dicionários de português e latino clássicos, como a suspensão do concurso conservativo, e a inserção de qualidades destrutivas (ROMERO, 2015).

Figura um caráter físico na gênese da palavra corrupção e junto à esse viés, um outro, de matriz metafórica, que trata da corrupção dos costumes, da corrupção do magistrado e da corrupção da própria justiça. No campo moral, o uso da palavra em seu viés metafórico, disposto no campo da moral, da justiça e dos costumes, é identificado nos primeiros tratados políticos e morais (ROMERO, 2015).

Na língua castelhana, a palavra corrupção é citada no Tesoro de la lengua castellana o española, de 1611, em que se assenta a sua origem latina e a menção ao que é “*corrumpo, contamino, vitio, destruo*”. Se recorda a relação da corrupção à degradação biológica, ao “*pudrimiento*”; à moral, dispondo como corrupção as práticas de suborno, a falsificação de documentos e a corrupção das palavras (ROMERO, 2015).

Na França, em seus primórdios, a corrupção está apresentada por seu sentido biológico, como “*corruption totale d’aucun membre*”, por seu sentido moral, enquanto “*juger sans corruption.*” E no bojo dos anos de 1694, a corrupção moral envolve as esferas dos costumes, da justiça, da fidelidade e da pudicícia (ROMERO, 2015).

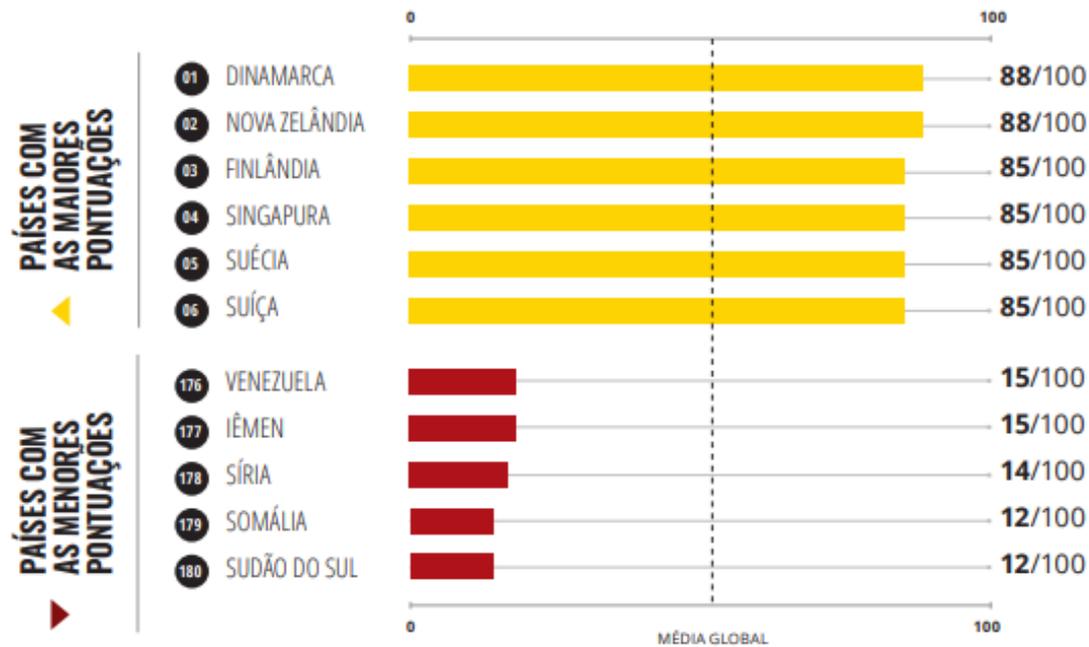
Para compreender a corrupção em sua abordagem política é preciso considerar a noção de pólis no qual os indivíduos integram a esfera pública e a partir dessa participação institucional inibem a corrupção no panorama político da vida em comunidade, trata Fernandez (2013).

Pontuado isto, verifica-se a experiência brasileira e o modo como a corrupção é observada como um fato e um fenômeno permeado de impunidade. No quadro nacional, trata Fernandez (2013), existe uma demanda em se apresentar agentes e instituições que sejam “a prova de vilões e corruptos”. Todavia, observa-se a ausência de vontade política para realizar investigações, para julgar e punir casos de degradação da confiança e estabilidade política, pontua Fernandez (2013).

Dentro da abordagem política da corrupção, Fernandez (2013) verifica como essas ações danosas possuem um efeito direto na vida dos indivíduos visto que viola os direitos fundamentais, a própria república, corrói a institucionalidade democrática, viola a igualdade de oportunidades, minora o exercício das liberdades e perpetua as desigualdades.

O índice de Percepção da Corrupção em 2020 trabalha com a análise da percepção do setor privado e de especialistas da corrupção no setor público para apresentar uma escala dos países com maior ou menor grau de corrupção. Abaixo figuram os índices de países com maiores pontuações, no qual a Dinamarca é a primeira colocada e o Sudão do Sul, como último.

Figura 1 – Índice de Percepção de Corrupção (2020)



Fonte: Transparência Internacional, 2020.

Afirma-se que a história da corrupção se confunde com a própria história, que ela é tão antiga quanto o surgimento do homem. Talvez sim. Mas não é nossa intenção retroagir tanto.

Na pré-história e até o aparecimento da antiga Mesopotâmia, a organização social, econômica e política era do tipo familiar, tribal ou de clãs, não se podendo ainda falar apropriadamente em corrupção pública (BARROS JUNIOR, 1995). O objetivo dessa pesquisa é examinar como o fenômeno da corrupção foi concebido e inserido nos textos legais, nos regimes políticos, e como se manifesta hoje.

Dessa maneira, cabe ressaltar que o estudo acadêmico das civilizações do Antigo Oriente começou posteriormente à análise de outras sociedades, como a grega e romana, tendo sido intensificado, majoritariamente, nos dois últimos séculos (BITTENCOURT, 2018).

Isso se deve, em especial, à escassez de fontes escritas e à dificuldade de compreensão das línguas primitivas de origem semítica, como o arameo, fenício e púnico que, embora, conhecidas em altos círculos acadêmicos, não eram objeto de estudos constantes.

Nessa toada, convém lembrar que os hieróglifos foram decifrados somente no século XIX, mais precisamente em 1808, graças ao árduo trabalho do pesquisador francês Jean - François Champollion, que, ao estabelecer a comparação entre as letras gregas e os sinais que compunham a palavra Ptolomeu, conseguiu determinar a equivalência necessária à identificação dos sinais restantes (SOARES, 1982).

Logrou assim decifrar, pela primeira vez, a linguagem egípcia antiga. Igualmente, o acádio cuneiforme foi decifrado no mesmo período, a partir dos estudos de Edward Hincks, Henry Rawlinson e Jules Oppert, havendo permanecido um mistério para os historiadores até então (SOARES, 1982).

Na Antiguidade, a limpeza de mãos era interpretada como sinal da virtude do magistrado, daquele que não se corrompe por dinheiro. Em menção a Fedro de Platão se tem o elogio da lisura e da honestidade, apontando como os tebanos faziam a representação dos juízes sem mão, para que não recebessem dons (ROMERO, 2015).

A cobiça, nesse contexto, se trata de uma paixão que suspende o juízo e compromete a retidão da justiça. Limpar as mãos implica no bom desempenho das funções dos magistrados e dos corregedores, visando a boa governação seja aos governantes como também aqueles que detinham responsabilidades sobre a administração de bens financeiros de terceiros (ROMERO, 2015).

Nas Ordenações Afonsinas, no quadro dos anos de 1314, vinculavam-se apenas aqueles que agiam para tentar influenciar o julgamento das causas, com o objetivo de corromper e impedir o curso legal do pleito (ROMERO, 2015).

Figura aqui a sanção legal ao que já é compreendido como uma prática de adulteração de situações que em seu curso normal, produziram outros resultados que não aqueles determinados pela influência do corruptor (ROMERO, 2015).

No uso da palavra em seu viés moral, quanto aos costumes, observa-se que sempre a instrução para se afastar de tudo aquilo que pode corromper os costumes (ROMERO, 2015). Por isso, se demonstra que a noção de corrupção está assentada nas moralidades pessoais, nas práticas e crenças individuais.

Nesse sentido, público e privado não estão definidos, muito menos a ideia de uma ética pública e da possibilidade do indivíduo ter uma moralidade e costumes que não interferem em suas práticas junto ao governo da coisa pública. Essa separação entre público e privado, a possibilidade de moralidades pessoais e de uma ética da coisa pública é inaugurada apenas na Modernidade.

Reforça-se que até o final do século XVIII, o emprego da palavra corrupção em sua disposição física ou biológica se aproxima de seu sentido político. A obra *Agricultor* de 1730, que trata de conselhos práticos acerca de sementeiras, entre outros termos, trata das virtudes das sementes que se preservam da corrupção (ROMERO, 2015).

Nos usos dessa palavra pela acepção da época tem-se, ainda, no Thesouro apollineo, galenico, chimico, chirurgico, farmacêutico, de 1714, a descrição da corrupção dos ossos, referindo-se ao que é pútrido (ROMERO, 2015).

Na história moderna, o percurso da corrupção também pode ser auferido pelas grandes operações que visam inibir práticas delituosas que envolveram organizações criminosas e o comprometimento de agentes do poder público.

Importa pontuar que muitos institutos jurídicos que são utilizados na atualidade para o combate da corrupção no setor público advêm do histórico de práticas internacionais de combate a crimes organizados, esse é o caso da delação premiada que advém da experiência italiana no século XX.

Utilizado na persecução penal, o instituto, no direito italiano é denominado de *pentitismo*, que significa dizer “colaboradores da justiça”. No país esse método de trabalho do Estado possibilitou uma extensa capacidade operativa contra as Máfias, criou-se setores de colaboradores da justiça, resultando no avanço de investigações contra o crime organizado (VIEIRA, 2016).

A operação “Mãos Limpas”, em 1982, foi um dos casos mais emblemáticos do Estado italiano na utilização da colaboração premiada, em que o mafioso Tommaso Buscetta requereu apenas proteção para seus familiares ao invés de qualquer outra espécie de benefício por sua colaboração. Graças a sua colaboração foram realizadas 19 condenações de prisão perpétua e outras sanções que totalizaram 2.665 anos de prisão (VIEIRA, 2016).

O *petito* e o dissociado são termos que dão origem à colaboração premiada na Itália, e sustentam o desenvolvimento do instituto em outros países. O *petito* advém da Lei nº 304/82 em que o indivíduo realizava a confissão de seu crime, aceitava a sua responsabilidade pelos fatos lesivos e fornecia informações às autoridades acerca de participação nos atos delituosos bem como colabora com a restituição do fato-crime (LESCANO, 2010).

O dissociado surge na Lei nº 34/87 e diz respeito exclusivamente a organizações e movimentos terroristas e aversivos. Exigia-se que o colaborador rompesse os seus vínculos com a organização criminosa, com a sua ideologia, e que ofertasse informações acerca do grupo criminoso (LESCANO, 2010).

A organização criminosa tem incidência na história, com alusões à reunião de criminosos já na Antiguidade – principalmente por meio de crimes de natureza econômica. O desenvolvimento desses grupos se dá com o aparecimento das máfias ítalo-americanas, e a complexa teia de operações realizadas por esses sujeitos delituosos. Todavia, importa salientar

que na atualidade, esse fenômeno tem influência da globalização e do capitalismo, mantendo, em sua maioria, o teor econômico do ato lesivo (SILVA, 2016).

Estuda-se, ainda, as incidências de corrupção dentro do próprio sistema legal, ou seja, no bojo do Poder Judiciário. Corcioli Filho (2013) aponta para a existência de um problema endêmico de corrupção entre os agentes políticos, responsabilizados pela tarefa de dizer o direito.

Nesse sentido, tratar de corrupção implicaria entender esse fenômeno não apenas pela ligação com os tipos penais que o qualificam, como também nos sentidos de seus atributos republicanos e de seus objetivos democráticos. A corrupção, assim posta, estaria atrelada aqueles que detém poder na sociedade como os membros do Judiciário que dizem o direito.

Nesse sentido, pontua Fernandez (2013) a corrupção constituiria um ato de poder que se desenvolve por cima dos princípios e das normas do Estado de Direito, viola as expectativas dos cidadãos, enfraquece a coesão social e os valores de uma dada comunidade. Aumentam-se os níveis de desconfiança na comunidade considerando que agentes públicos que deveriam atuar com imparcialidade, objetividade e taxativa interdição da arbitrariedade, não o fazem.

Salienta-se que esses três princípios estão sedimentados na Constituição Federal e figuram como um marco normativo para prevenir corrupção. Fernandez (2013) trata o próprio conceito de corrupção como uma negação destes princípios e como subversão da função pública na esfera democrática, desdobrando-se em violação da lei, ante a imposição do interesse particular acima do interesse público.

2.7 Despesas racionalizadas

O objetivo da lei complementar nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal, tem por caráter controlar os gastos, principalmente as despesas do quadro da equipe a frente dos trabalhos públicos assim como também dos serviços terceirizados e dos gastos de natureza permanente.

Khair (2001) diz que, as despesas com pessoal devem ficar abaixo de 60% da receita corrente líquida em dois exercícios; a Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com a folha de pagamento; deve ser observado o limite legal aplicado às despesas com pessoal inativo; e está proibido o aumento da despesa total com pessoal expedido nos últimos 180 dias do mandato.

2.8 Ações planejadas

O planejamento público assume, na Lei de Responsabilidade Fiscal, acentuada importância. O texto legal (arts. 4º e 5º, notadamente) adota implicitamente a concepção de que a ação projetiva racional e o controle apurado serão determinantes do equilíbrio entre receita e despesa.

Oliveira (1999) acredita que o planejamento estratégico é um processo de gestão que possibilita estabelecer um norte às ações governamentais, com base em obter a otimização ao final do processo.

Torres (2009) define o planejamento como:

O processo de prospecção, organização, análise e formulação de estratégias organizacionais, pelo qual se busca contextualizar a atuação da organização, com base em sua missão, no ambiente em que ela atua, objetivando alcançar os resultados esperados. (TORRES, 2009, p. 11)

Silva (2000) diz que a transparência deve ir além dos fatos atuais, mas que também deve ser garantida para informações de períodos anteriores, dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e melhorar o acesso das pessoas às informações sobre a gestão pública.

2.9 Herança fiscal

Um das grandes vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal é impedir heranças fiscais, que imobilizam o governo no início do mandato, por terem que pagar dívidas e/ou assumir compromissos financeiros deixados pelo antecessor, pois ficam proibidos aumentos salariais em final de mandato e a contratação de obrigações que não possam ser pagas com recursos do mandato.

Como a Lei de Responsabilidade Fiscal foi implantada em maio de 2000, Khair (2001), diz que algumas prefeituras ainda deixaram, para 2001, restos a pagar sem cobertura financeira. Isso, contudo, será bem mais difícil de ocorrer daqui para frente.

A LRF impõe limites e condições para a dívida pública dos entes da Federação. No Art. 29 são especificados os casos de dívida pública:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Em outras palavras, trata-se de uma dívida a ser paga no exercício seguinte, tendo em vista que o exercício financeiro tem duração de 12 meses. Entretanto, também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

II – Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

Igualmente, não se deve esquecer que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO, ou em legislação específica.

Dessa forma, conclui-se que não é vedado o refinanciamento da dívida pública mobiliária.

III - Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Quando se trata de operação de crédito, é indiscutível que além de obedecer à LRF, o Município ou ente interessado devem-se subsumir aos ditames das citadas resoluções do Senado Federal. Tal fato é expressamente reconhecido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC):

IV - Concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Trata-se dos avais concedidos, são de passivos contingentes incluindo as garantias prestadas pela União a operações de crédito. Sendo assim, também é um modelo de endividamento público.

V - Refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.
§ 1ª Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento

das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2ª Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3ª Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4ª O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizado, acrescido de atualização monetária.

Posto isto, a próxima seção trata da Lei de Responsabilidade Fiscal com enfoque nas alterações na gestão pública. Na esfera municipal, Estadual e Federal houve alterações significativas, essencialmente com relação aos gestores, no qual exige uma conduta exemplar e com mais responsabilidade com os gastos e as finanças públicas. A Lei trouxe principalmente alterações institucionais e culturais no caso de bens oficiais e do dinheiro público.

2.10 Lei de responsabilidade fiscal: mudanças na gestão pública

Ao longo dos anos 80 e parte da década de 90, a economia brasileira conviveu com um processo de inflação elevada. Após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, o Plano Real, ao conseguir rapidamente passar de níveis hiperinflacionários para uma taxa de inflação comparada a dos países desenvolvidos, é reconhecido como a mais bem-sucedida experiência brasileira de estabilização.

Ao decorrer do tempo vimos descontroladamente o desequilíbrio das contas públicas nas três categorias Governamentais. No caso da inflação totalmente alterada dos resultados das administrações públicas, atuando como um mecanismo disfarçando a péssima gestão dos administradores e do abuso dos recursos públicos. Defronte a este panorama, prestava como fundamento para omissão do projeto no processo orçamental.

Assim, surgiu a necessidade de se desenvolver mecanismos institucionais para disciplinar o equilíbrio fiscal, mais precisamente, a gestão responsável de recursos públicos, colocados à disposição dos governantes pela sociedade.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Anteriormente os gestores gastavam dinheiro público sem muito critério, havendo inclusive gastos além do previsto contando com recursos que ainda não estavam disponíveis.

Esse arranjo é a condição sob a qual se sustenta a nova cultura de gestão dos recursos públicos no Brasil, marcada pela responsabilidade e transparência. O desafio do País hoje é conservar e aperfeiçoar permanentemente esse patrimônio.

Considerando que o cidadão comum sabe que ele precisa equilibrar seu orçamento. Mas porque o administrador público, quando se transforma de cidadão em gerente da coisa pública, não se aplica esse princípio?

Entende-se o embaraço da questão, receita versus gastos, a gerência pública não tem competência sobre a receita, já que ela se origina de quem paga os tributos, também não tem competência em relação aos gastos, já ela resulta de quem empresta, o agente público somente tem poder da despesa, sendo assim é onde que se torna bem mais complicado para o gestor tomar decisões.

Porque cortar gastos compromete a imagem, desgasta o poder e descarta possíveis eleitores; ninguém gosta de administrar cortes. É bom administrar aumentos de salários, de investimentos, de recursos para projetos.

Com essas alegações é primordial mencionar que em algum momento da história política alguma Lei suplementar teria que ser criada e aprovada para mudar uma cultura de interesses pró políticos. Mas sim uma Lei com plena autoridade que consagra mudanças na cultura propondo uma análise natural no processo de difícil compreensão.

O administrador público, agora, depende de receitas para assumir as despesas públicas e as dívidas; como existem limites fixados, terão suas ampliações dependentes não apenas da discricionariedade do administrador. Foi construída uma retaguarda legal para que se possa ficar salvo daquela cultura perversa, e, conseqüentemente, se possa ter maior responsabilidade social na gestão das finanças públicas.

Conforme Cruz (2006) o intuito maior da transparência por meio das demonstrações é que a sociedade precisa estar bem informada sobre o destino dos tributos e contribuições que ela mesma paga.

Conforme Nascimento e Debus (2002), as peças básicas do relatório de Execução Orçamentária são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas.

Há de se considerar então, que nós estamos diante de uma mudança de modelo cultural em todos os níveis. Primeiro comportamental, ético, pois a LRF facilita a construção de um divisor de águas entre o aceitável e não aceitável do ponto de vista sociopolítico e o que poderá mudar a configuração dos valores individuais e coletivos no médio e longo prazo.

Essa possibilidade ganhará mais força quando a Lei estiver sendo discutida e entendida pelos cidadãos, pelos contribuintes ou pelos educadores em suas salas de aula, pois a responsabilidade fiscal, na verdade, deve ser de toda a população.

Entende-se que o tema da responsabilidade fiscal deve implicar o conhecimento e a participação popular na construção e projeção. Ademais, deve contribuir com o financiamento deles, pelos impostos, e controlar a execução deles, fiscalizando-os e exigindo qualidade e transparência das despesas públicas a cargo dos governantes.

Por outro lado, na área de Contabilidade, não adianta mais fechar balanço do passado, tem-se que estar presente com ação atualizada, com informações que possam fazer a diferença para a administração.

Na relação político-cidadão, espera-se uma nova perspectiva na escolha dos dirigentes públicos, pois a visão popular sobre o que é ser um bom administrador deverá premiar aquele que conseguir equilibrar três forças aparentemente antagônicas: a capacidade de a sociedade pagar o que precisa, a obrigação dele de cumprir a Lei e o nível de atendimento às demandas da sociedade.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Foram analisados no presente trabalho os instrumentos que foram introduzidos através da Lei Complementar, para obter maior transparência no uso dos recursos públicos, tratando-se de uma pesquisa qualitativa sobre o assunto, diluindo-se em uma pesquisa menos estruturada, de forma a captar informações aprofundadas sobre a motivação e o raciocínio dos indivíduos aqui pesquisados, com comparações, descrições e interpretações. A coleta de dados aqui captada visa descrever e investigar o assunto em questão.

O método utilizado foi de revisão da literatura especializada, sendo assim desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A revisão de literatura implica a tomada de contas sobre o que foi publicado em relação a algum tema, implica a consideração da produção bibliográfica em determinada área temática, considerando um tempo e um local específicos.

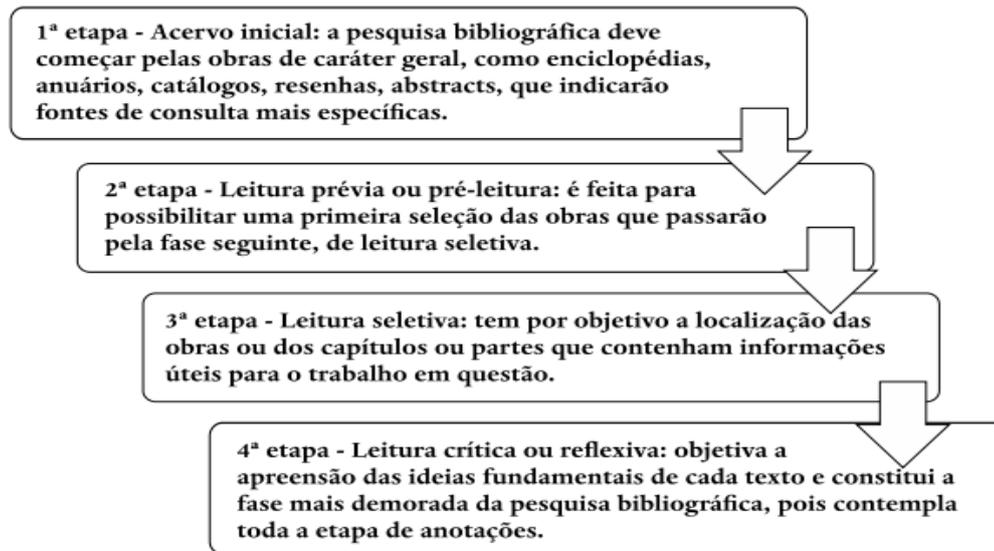
A pesquisa bibliográfica, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado (LAKATOS; MARCONI, 2010; CERVO; BERVIAN, 2002).

A pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação. (BOCCATO, 2006, p.266).

Para Lakatos e Marconi (2010, p. 183), a pesquisa bibliográfica, “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”. Já para Martins e Theóphilo a pesquisa bibliográfica: “[...]procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, dicionários, jornais, sites, CDs, anais de congressos etc.” (2016, p. 52).

A pesquisa bibliográfica difere da mera revisão bibliográfica, pois esta é apenas a simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, já aquela imprime sobre eles a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Pode-se dividir o percurso da investigação da pesquisa bibliográfica em quatro grandes etapas



Fonte: adaptado de Andrade, 2010.

Sobre a produção científica mediante a revisão de literatura e a conceituação da pesquisa bibliográfica, reforça-se:

A pesquisa bibliográfica é, como se vê, uma fase da revisão de literatura, assim como é fase inicial para diversos tipos de pesquisa. O ciclo começa com a determinação e delimitação do tema e segue com o levantamento e a pesquisa bibliográfica. A partir desta é que se organiza a revisão que, conforme descrito anteriormente, requer postura crítica, cotejo das diversas opiniões expressadas. [...]. O primeiro passo em direção a uma boa revisão de literatura é uma pesquisa bibliográfica o mais compreensiva possível. Por isso é imprescindível conhecer, nesta fase, as bibliotecas disponíveis, suas bases de dados e os serviços que oferecem (como empréstimo entre bibliotecas, bibliotecas digitais ou virtuais) e o pessoal que pode auxiliar. Também é necessário eliminar, na medida do possível, as barreiras linguísticas, geográficas e de níveis de compreensão. (MOREIRA, 2004, p. 24)

O resultado da revisão de literatura se encontra na apresentação de um panorama geral acerca do assunto, do destaque a novas proposições e da condição da pesquisa em uma área (MOREIRA, 2004). Foi investigado livros de direito no campo da responsabilidade civil, a

análise de normas jurídicas pertinentes ao tema e artigos científicos com a busca de palavras-chave tais como “responsabilidade civil”, “ética nas organizações”, “gestão pública”.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

O Brasil há tempos clamava por um eficiente e honesto gerenciamento dos recursos públicos, visto que, durante décadas, talvez séculos, ou, mais provavelmente, desde sempre, o ente governante manteve o hábito de efetuar gastos conforme o que julgava conveniente, esquecendo-se do que determina o senso comum: que as despesas sejam compatíveis com as receitas, diante da Lei de Responsabilidade Fiscal obviamente vemos reflexos positivos.

Esta Lei impõe aos dirigentes a obrigação de programação e adequação das despesas à realidade econômica do Ente Federado, seja a União, os estados, ou os Municípios, todos sujeitos às suas normas. Mais do que isso cria mecanismos de evidenciação da gestão pública, como relatórios de Gestão Fiscal, cuja apresentação.

É obrigatória em regra, quadrimestralmente. Envolve a população na elaboração dos instrumentos de gestão fiscal, assim considerando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Em suma, pressupõe uma ação planejada e transparente, objetivando que sejam evitados riscos e corrigidos os possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende reforçar os mecanismos de responsabilidade na gestão administrativa dos “dinheiros públicos”, aumentar em quantidade e qualidade o controle financeiro de bens, recursos e dispêndios públicos. Esta Lei impõe aos dirigentes a obrigação de programação e adequação das despesas à realidade econômica do Ente Federado, seja a União, os estados, ou os Municípios, todos sujeitos às suas normas.

Mais do que isso cria mecanismos de evidenciação da gestão pública, como relatórios de Gestão Fiscal, cuja apresentação é obrigatória em regra, quadrimestralmente. Envolve a população na elaboração dos instrumentos de gestão fiscal, assim considerando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Em suma, pressupõe uma ação planejada e transparente, objetivando que sejam evitados riscos e corrigidos os possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende reforçar os mecanismos de responsabilidade na gestão administrativa dos “dinheiros públicos”, aumentar em quantidade e qualidade o controle financeiro de bens, recursos e dispêndios públicos.

Os inúmeros instrumentos que a lei institui, na verdade procuram materializar o comando do planejamento responsável. Não é pôr outra razão que um dos instrumentos mais importantes da lei de responsabilidade fiscal são os inúmeros relatórios e anexos dela constantes, notadamente o denominado “Relatório de Gestão Fiscal”. Este, como todos os

outros, somente justifica e se explicam como instrumentos de acompanhamento contínuo do gerenciamento dos recursos públicos.

Segundo Figueirêdo (2001), a transparência tem por objetivo permitir que a sociedade conheça e compreenda as contas públicas, logo, se faz necessário que sejam divulgadas em linguagem clara, objetiva e sem maiores dificuldades.

Guedes (2001) diz que os prefeitos possuem as funções de político e administrador, as quais resultam em poderes e responsabilidades, que se relacionam com dois objetivos distintos, atender as demandas da sociedade e zelar pela continuidade da instituição – o município.

Diante de cada despesa criada, os agentes da administração pública precisam prever uma nova fonte de receita que compense o gasto, o que obriga a Administração a somente aumentar as despesas com salário dos funcionários, criação de cargos públicos e endividamento público.

Ainda, pontua-se a renúncia de receita, dentre outras, mediante previsão, dentro do Orçamento, de compensação da verba pedida. Isto pode se dar por meio de novos impostos, de respeito no trato com a coisa pública, de aumento de arrecadação e combate à sonegação, dentre outros instrumentos.

Espera-se com isso, dentro inúmeros outros benefícios, manter o equilíbrio das contas públicas, indispensável ao crescimento econômico do país e à paz e ao bem-estar social.

O que a lei propõe, antes de tudo, é uma “reeducação” dos governantes e agentes públicos, no sentido de moralizar os representantes do povo, dando origem à um novo comportamento moral.

Esta lei, antes de ser apenas uma dentre tantas, juntamente com os demais dispositivos legais que cerceiam a matéria legal, é uma das melhores armas do cidadão no controle e fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos de que se tem notícia.

5. CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o mais importante mecanismo de controle dos gastos públicos já implementado no país. Quando sancionada, em 4 de maio de 2000, chegou a ser acusada de “engessar” as prefeituras e transformar prefeitos e governadores em meros subordinados das novas regras.

A Lei Complementar foi criada com a intenção de que a administração pública passasse a ser tratada com maior eficiência, garantindo uma gestão responsável e, sobretudo, assegurar a observância da Transparência em todas as esferas do Governo, de maneira coletiva e eficaz, tendo como consequência a diminuição dos atos ilícitos cometidos pelos gestores públicos.

Essa Lei complementar foi criada com a intenção de que a administração pública passasse a ser tratada com mais eficiência, garantindo uma gestão responsável, sobretudo, e assegurar a observância da transparência em todas as esferas do governo de maneira efetiva e eficaz tendo como consequência a diminuição dos atos ilícitos pelos gestores públicos.

Ela surgiu, sim, para enquadrar os governantes e evitar que se propagasse os estragos causados nos cofres públicos por administradores desatentos. Mas também determina que os gestores planejem suas receitas e despesas e cumpram uma série de metas para garantir o equilíbrio do Orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem com caráter de disciplinar a todos os envolvidos na federação e suas limitações fazem com que ela seja considerada como a Lei fundamental para o controle dos gastos públicos. Visto que ante a Lei gestores públicos administravam conforme seus interesses, sem um planejamento plausível o que resultava na maioria das vezes uma administração fundada em dívidas que raramente eram pagas em sua totalidade no mesmo mandato.

Concluimos que, embora seja necessário a lei, ela não é suficiente para mudar a mentalidade dos administradores públicos e garantir uma administração responsável. É certo que o advento da LRF representou um avanço significativo na história da Administração Pública do Brasil, mas ainda não está sendo suficiente para mudar o desequilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCON, Sylvio. **Quem delibera? representação, imparcialidade e legitimidade na democracia deliberativa.** Revista de Estudos Jurídicos UNESP, ISSN-e 1414-3097, Vol. 16, Nº. 23, 2012.

ALVES, F. G.; ADRIANO, N. DE A. O cumprimento dos limites da despesa total com pessoal pelos municípios cearenses de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 1, p. 377-403, 12 maio 2020.

AMARAL, Roberto Antonio Penedo do. **A eudaimonía aristotélica: a felicidade como fim ético.** Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas Reg.: 120.2.095–2011 – PROEXC/UFVJM Nº 01 – Ano I – 05/2012.

ARAÚJO, Luis Eduardo Marrocos. **A responsabilidade penal do estado por condutas lesivas ao meio ambiente.** 2005.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014.

BARROS JÚNIOR, Mario. **A Fantástica Corrupção No Brasil.** 3ª edição. São Paulo: Edição do autor, 1995.

BEZERRA, Juliana. **Diretas já.** Disponível em <https://www.todamateria.com.br/diretas-ja/>. Acesso em 22.05.2022.

BITTENCOURT, Circe Fernandes. **Reflexões sobre o ensino de História.** Estudos Avançados [online]. 2018, v. 32, n. 93, pp. 127-149.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos.** Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: . Acesso em: 21 outubro 2021.

_____. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 10 setembro 2021.

BOBBIO, Norberto et. al. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BURLE, Sílvio. **Como funciona o Congresso Nacional.** Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/09/como_funciona_o_Congresso_Naciona>. Acesso em: 08 mar 2022.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do Legislativo. *Estudos Avançados* 23 (67), 2009.

CARNEIRO, A. de F.; DA SILVA NETO, J. M.; LOCKS, R.; DOS SANTOS, M. M. A. Custos na Administração Pública: revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [S. l.], v. 9, n. 18, p. 3-22, 2012. DOI: 10.5007/2175-8069.2012v9n18p3. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2012v9n18p3>. Acesso em: 8 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

CORCIOLI FILHO, Roberto Luiz. **A corrupção do Judiciário**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, a.17, n.25, 2013.

FERNANDEZ, Atahualpa. **Corrupção pública e apatia social**. Derecho y Cambio Social, ISSN-e 2224-4131, Año 10, N°. 34, 2013.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas por Conduta ou Atividade Lesiva ao Meio Ambiente: as Pessoas Jurídicas de Direito Público. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Congresso/ztese20.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

GUERREIRO RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: Coleção Tempo Novo, 1960.

HOFSTATTER, Silvio Ricardo Fogaça. **O poder legislativo e sua relação com o poder executivo a partir da Constituição de 1988**. Brasília, 2007.

KHAIR, Amir Antônio et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. 2000.

_____. **A questão fiscal e o papel do Estado**. 2018.

KNOLL, Alessandra. **Cidadania deliberativa e controle social: uma análise do conselho de saúde de Porto Alegre (RS)**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2019

LA TAILLE, Yves de. **Moral e Ética**: uma leitura psicológica. *Psic.: Teor. e Pesq.*, Brasília, v. 26, n. spe, p. 105-114, 2010.

LAVALLE, Adrian. Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Vol.07. Brasília: IPEA, 2011.

LESCANO, Mariana Doernte. **A delação premiada e sua (in) validade à luz dos princípios constitucionais**. PUCRS, 2010.

LISBOA, Alan Ricardo Fogliarini. **Revisitando Montesquieu: uma análise contemporânea da teoria da separação dos poderes.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008.

MACHADO, Audálio José Pontes. **A democracia representativa no Brasil: problemas e questionamentos.** Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016.

MARTINS, Thais Cavalcante. **Processo Decisório E As Relações Executivo-Legislativo: Uma Análise Do Desempenho Das Instituições Políticas No Município De São Carlos.** 2015.

MARTINS, A. A.; MARQUES, H. R. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 1, p. 145-169, 30 jun. 2013.

_____. Lei Federal nº 10.028/2000. **Crimes contra a Administração Pública.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em: 08 de jun. 2021.

_____. Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 08 de jun. 2021.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá 168 outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 de jun. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Conrado Hubner. **Controle de constitucionalidade e democracia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira.** RBCS Vol. 23 nº. 66 fevereiro/2008.

MOREIRA, Walter. **Revisão de literatura e desenvolvimento científico: conceitos e estratégias para confecção.** janus, lorena, ano 1, nº 1, 2º semestre de 2004. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/19/o/Revis__o_de_Literatura_e_desenvolvimento_cient__fico.pdf. Acesso em: 10 nov 2021.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. **Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação.** IDeAS, ISSN-e 1984-9834, Vol. 3, Nº. 2, 2009, págs. 1-27.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília-DF: Ministério da Fazenda, ESAF, 2002. Disponível em: . Acesso em: 15 setembro 202.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. **Senado brasileiro: Casa federativa ou partidária?** RBCS Vol. 28 nº 81 fevereiro/2013.

NICOLAU, Jairo. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil.** Dados, Rio de Janeiro , v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006 .

PEDRO, Ana Paula. **Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum.** Kriterion, Belo Horizonte , v. 55, n. 130, p. 483-498, Dec. 2014.

QUEIROZ, Cláudia Carvalho; GURGEL, Yara Maria Pereira; COSTA, Rafaela Romana Carvalho. **A responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público nos crimes ambientais:** Necessidade de adequação das sanções penais da Lei de n. 9.605/98. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.10 n.19 p.301-324 Janeiro/Junho de 2013.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. **O Judiciário como poder político no século XXI.** Estud. av., São Paulo , v. 14, n. 38, p. 291-306, Apr. 2000.

REIS, Fábio Wanderley. **Governabilidade, instituições e partidos.** In.: Mercado e Utopia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Governabilidade, instituições e partidos. p. 387-417.

ROMEIRO, Adriana. **A corrupção na Época moderna – conceitos e desafios metodológicos.** Revista Tempo, vol. 21, n 38, 2015.

REZENDE, Manoel Barbosa de. **Ética e moral.** Rev. Para. Med., Belém , v. 20, n. 3, p. 5-6, set. 2006.

SAKAE, Lucia. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica,** São Paulo,v.4,n.1., 2004.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016.

SARTURI, Eduardo Fernandes. Reforma Eleitoral: **Desafios à Institucionalização Das Regras Da Competição Política.** 2001. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

SILVA, Suellem Henriques; NEVES, Angela Vieira. **Democracia participativa e representação.** Argumentum, ISSN-e 2176-9575, Vol. 5, Nº. 2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Questões e dilemas da economia em tempos de crise), págs. 167-183.

SILVA, Eder Nunes. **O instituto da colaboração premiada no combate ao crime organizado.** 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Denis Coutinho. **Os sentidos da justiça em Aristóteles.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2001.

SOARES, Sigefredo Marques. **Mensagens rupestres: pela integração do homem** Editora São Vicente, 1982.

TARTUCE, Flavio. **Direito Civil**. 3º ed. São Paulo, Editora Método, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9. In: Proceedings. Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

VIEIRA, Thaysa Bambil; SOUZA, Fernando Machado de. **A delação premiada no Direito Comparado**. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça, n. 3, 2016.

ZAULI, Amanda; TORRES, Claudio Vaz; GALINKIN, Ana Lucia. **Camara dos Deputados: democracia e igualdade de oportunidades entre mulheres e homens?**. Cad. psicol. soc. trab., São Paulo , v. 15, n. 1, p. 49-64, jun. 2012.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros**. Ciências da Administração, ISSN-e 2175-8077, Vol. 17, Nº. Extra 1, 2015, págs. 79-90.