

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

João Victor da Silva Alves

Especialista em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes.

Analista de Tecnologia da Informação da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: jvictor@ufu.br

Resumo: A regulação pressupõe o estabelecimento de regras e normas num determinado âmbito de atuação. Na esfera governamental, a regulação ganha importância quando o Estado deixa de prestar serviços públicos diretamente aos cidadãos, promovendo privatizações e/ou estatizações. Regular torna-se relevante à medida que busca evitar falhas de mercado, proteger os interesses de consumidores e promover o aumento do acesso à tecnologia e serviços. Na área das finanças, o orçamento público tornou-se um instrumento de avaliação e controle dos gastos dos recursos dos cidadãos, arrecadados principalmente via impostos. Por força de lei, o Estado brasileiro torna disponível e acessível o planejamento e a execução orçamentária, possibilitando que a população fiscalize a atividade estatal no manuseio do dinheiro público. Nesse sentido, observa-se uma significativa mudança de paradigma com a inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento jurídico. Um impacto dessa mudança no planejamento e na execução orçamentária federal é investigada analisando-se os dados de exercícios financeiros posteriores à inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A obtenção e o manuseio dos dados orçamentários disponibilizados pelo governo federal em portais eletrônicos específicos são apresentados, de modo a contribuir para trabalhos que necessitem dos mesmos em suas pesquisas. A investigação mostra que a regulação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não pode ser considerada suficiente na melhoria da relação do valor do orçamento planejado ante o valor efetivamente executado nos exercícios fiscais examinados. A construção de trabalhos complementares é incentivada a fim de se analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal como instituto regulador não somente no âmbito das finanças públicas, mas também em diversas áreas essenciais aos cidadãos.

Palavras-Chave: Regulação Governamental. Orçamento público. Lei de Responsabilidade Fiscal

FISCAL RESPONSIBILITY LAW: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC BUDGET

Abstract: Regulation presupposes the establishment of rules and norms in a specific field of activity. In the governmental sphere, regulation gains importance when the state ceases to provide public services directly to the citizens, promoting privatizations and / or estatizations. Regular becomes relevant as it seeks to avoid market failures, protect consumer interests and promote increased access to technology and services. In the area of finance, the public budget has become an instrument for assessing and controlling the expenditure of citizens' resources, collected mainly through taxes. By virtue of law, the Brazilian State makes budget planning and execution available and accessible, enabling the population to inspect state activity in the handling of public money. In this sense, there is a significant paradigm shift with the inclusion of the Fiscal Responsibility Law in the legal system. An impact of this change in federal budget planning and execution is investigated by analyzing the post-innovation financial year data provided by the Fiscal Responsibility Law. Obtaining and handling of the budget data made available by the federal government in specific electronic portals are presented in order to contribute to the work that needs them in their research. The investigation shows that the regulation brought by the Fiscal Responsibility Law can not yet be considered sufficient in improving the ratio of the value of the planned budget to the amount effectively executed in the fiscal years examined. The construction of complementary work is encouraged in order to analyze the Fiscal Responsibility Law as a regulatory institute, not only in the area of public finances, but also in several areas that are essential to citizens.

Keywords: Government Regulation. Public Budget. Fiscal Responsibility Law.

Artigo recebido em: 20/04/2018

Aceito para publicação em: 15/06/2018

Introdução

A regulação pressupõe o estabelecimento de regras e normas num determinado contexto. Nesse sentido, a área das finanças públicas é de grande interesse, uma vez que a população deseja e pode fiscalizar a utilização dos recursos públicos. O Estado deve seguir um processo sistematizado ao arrecadar e utilizar o dinheiro público, proveniente principalmente de impostos. Assim, o orçamento público surge como um instrumento da moderna administração pública que prevê e autoriza as despesas do governo em um exercício financeiro e que está ligado diretamente ao “desenvolvimento dos princípios democráticos” do país. (SILVA, 2004, p. 27)

Planejar as finanças públicas e seus processos inerentes de arrecadação de receitas e execução de despesas torna-se necessário quando as necessidades são praticamente ilimitadas e os recursos são limitados e escassos. Assim, a execução de políticas públicas é essencial ao atendimento das finalidades do Estado. Nesse sentido, como parte dum processo de educação fiscal, o cidadão verifica que é possível fiscalizar a atuação do Estado por exigir a aplicação de normas regulamentadas e participar conscientemente de processos importantes, desenvolvendo, assim, o efetivo exercício da cidadania, aprimorando a relação participativa entre Estado e sociedade civil e buscando a defesa permanente de garantias constitucionais.

Alguns modelos de elaboração de orçamento surgiram com o objetivo de agregar planejamento, execução e fiscalização. Não faz parte do escopo deste trabalho discorrer acerca de tais modelos. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina no seu artigo 165, três peças orçamentárias no ordenamento jurídico brasileiro, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRASIL, 1988).

Acerca disso, Piscitelli (2014, p. 47) contribui com uma citação interessante:

De um ponto de vista geral, é possível dizer que o PPA é a lei orçamentária mais abstrata de todas, já que trata dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois tem a função de estabelecer, detalhadamente, as receitas e despesas públicas de um dado exercício.

A LDO possui o objetivo de definir as metas e demandas mais importantes da Administração Pública para um determinado exercício financeiro. Conforme citam Santos, Ventura e Neto (2012, p. 122), a LDO também é uma inovação da CF/88, introduzida, em especial, para aproximar o planejamento do orçamento. Mencionam ainda que, formalmente, a CF/88 diz que a LDO:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (SANTOS; VENTURA; NETO, 2012, p. 122)

Prux et al. (2012) mencionam que a LDO ainda estabelece as formas de financiamento do orçamento, os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da legislação tributária, a política salarial, a previsão de concursos públicos, os percentuais de recurso a serem descentralizados aos Poderes e à Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista. Assim, depreende-se que a LDO é elaborada anualmente visando apontar as prioridades governamentais para o próximo ano, sendo a base fundamental da LOA.

Nesse contexto, a partir da promulgação da CF/88, a execução do orçamento passa a ter força de lei, conforme expresso na LDO. É importante citar, conforme menciona Freire (2016, p. 43), que no processo de desenvolvimento das leis orçamentárias,

o Poder Executivo tem o mérito privativo de elaborar o PPA, a LDO e a LOA. Dessa forma, o orçamento é criado de acordo com as propostas apontadas pelo Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Estes últimos enviam a proposta de orçamento ao Poder Executivo a fim de serem executadas.

Nesse âmbito, o presente trabalho investiga o processo orçamentário federal brasileiro com enfoque na regulação instituída pela inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento jurídico/político nacional. A análise feita mostra se houve resultados significativos no cumprimento das metas fiscais com o advento dessa transformação. Tal pesquisa se justifica à medida que a racionalidade e transparência na utilização dos recursos públicos torna-se fundamental no atual panorama econômico e social. Dada essa importância, a pesquisa vem contribuir ao explicitar se os gestores públicos têm alcançado resultados significativos no planejamento e execução das finanças a partir da criação e efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, oficialmente nomeada como Lei Complementar 101, foi publicada em 4 de maio de 2000. Conforme expresso em seu próprio texto, “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000). A corrente pesquisa demonstra a principal mudança promovida por este dispositivo em relação à inserção do caráter regulatório no processo orçamentário federal brasileiro.

Informações dos portais governamentais ‘Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento’¹, ‘Portal Brasileiro de Dados Abertos’² e ‘Senado Federal’³ são utilizadas para embasar as conclusões apresentadas neste estudo. Tais informações são

1 http://orcamento.dados.gov.br/siopdoc/doku.php/ acesso_publico:dados_abertos/

2 <http://dados.gov.br/dataset/orcamento-federal>

3 <https://www12.senado.leg.br/orcamento>

consolidadas e tornadas públicas na Internet, tornando possível a qualquer pessoa a efetuação de pesquisas e conferências de modo imediato. Seções específicas deste trabalho apresentam os resultados encontrados e a análise dos mesmos, de modo a indicar se a regulação inserida no modelo orçamentário brasileiro pela Lei de Responsabilidade Fiscal teve um impacto positivo ou negativo no atingimento das metas fiscais financeiras.

Para fins deste estudo, entenda-se por ‘impacto positivo’ a hipótese de a inserção do caráter regulatório trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal promover a melhoria da eficiência na execução do planejamento orçamentário federal brasileiro, ou seja, o aumento de desempenho na realização do que foi realmente planejado. Por outro lado, ‘impacto negativo’ refere-se à presunção de que tal regulação não significou avanço considerável na efetuação do orçamento programado.

Referencial teórico

É importante, nesse momento, apresentar os conceitos básicos de regulação governamental e orçamento público nos seus mais amplos sentidos. Também, é necessário contextualizar a inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento jurídico/político brasileiro, bem como explicitar seus objetivos, alcance de atuação e inovação de paradigma regulatório no campo das finanças públicas. As subseções a seguir estão divididas de modo a cumprir os objetivos supracitados, embasadas em trabalhos de autores da área, os quais foram minuciosamente pesquisados.

Orçamento público

Em seus trabalhos, alguns autores apresentam concisamente a definição de orçamento público. Por exemplo, Silva (2004, p. 27) cita que o orçamento público é um instrumento da moderna

administração pública que prevê e autoriza as despesas do governo em um exercício financeiro e que está ligado diretamente ao “desenvolvimento dos princípios democráticos” do país.

Analogamente, Lunkes (2009, p. 27) salienta que orçamento é um plano de ação futuro da administração para determinado período. Portanto, é inerente à palavra orçamento o significado de calcular e estimar. Na esfera pública, remete-se a gerir os recursos arrecadados a fim de direcioná-los racionalmente a gastos imediatos e não-imediatos da população.

Numa consideração mais crítica, Corrêa Viana (2014, p. 48, 50) menciona que “orçamento [...] pode ser definido como uma tentativa de alocação de recursos financeiros por meio de processos políticos com o objetivo de atender a diferentes estilos de vida”, “cujas funções principais são a de fixar objetivos definidos e estabelecer meios de controle dos gastos públicos, além de assegurar a coordenação das atividades do governo”.

Piscitelli (2006, p. 4) explana que “[e]m termos programáticos e finalísticos, o orçamento é a materialização do planejamento. Dentro de uma visão integrada, o orçamento constitui a especificação, o detalhamento dos objetivos, diretrizes, prioridades e metas da programação governamental”. Desse modo, o orçamento permite que o Estado arrecade recursos e cria a prerrogativa de que os mesmos sejam utilizados para a realização de anseios da população.

Nesse cenário, no que tange aos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge como dispositivo de controle e regulação a fim de garantir transparência em toda a cadeia do processo orçamentário, desde seu planejamento até a sua efetiva execução na implementação de políticas públicas. Em caso de descumprimento de regras e extrapolação de limites impostos na referida lei, cortes e sanções são aplicados de modo a adequar os procedimentos ao dispositivo normativo.

No contexto do orçamento público, especificamente na etapa de planejamento das despesas públicas, é interessante a afirmação de Silva (2003, p. 22):

A despesa pública não se restringe à ação que vai além de um simples gasto, uma operação de caixa a fim de se efetuar um pagamento, mas sim, um dispêndio que significa a aplicação de rendas públicas que tenham como objetivo assegurar o desenvolvimento econômico do Estado, refletindo-se em prosperidade à sociedade.

Dessa maneira, o planejamento dos gastos públicos é uma etapa crítica do processo orçamentário federal e determina as prioridades estatais para a prestação de serviços públicos e investimentos fundamentais que devem ser realizados. De igual importância, a execução do planejamento orçamentário refletirá sucesso se efetivamente forem implementadas as políticas públicas previstas, de modo a atender as demandas fundamentais da população. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal exerce regulação ao impor limitações expressas às despesas estatais a fim de manter o devido equilíbrio financeiro do Estado.

Regulação governamental

Na década de 1990, o Estado brasileiro passou por profundas mudanças administrativas. Desde então, observou-se a ocorrência de competição em diversos setores prestadores de serviços públicos. O Estado firmou-se como regulador de tais serviços, antes predominantemente fornecidos por ele próprio sob a forma de monopólios estatais. Há, então, uma grande abertura à iniciativa privada, cujas atuações passam a ser reguladas pelo governo. (BODOCO; CENCI, 2011)

Silva (2008, p. 19) menciona que o modelo regulatório brasileiro após a reforma do Estado na década de 1990 é “profundamente modificado a partir da privatização das empresas públicas e o

estabelecimento de novas instituições regulatórias para lidar com esse novo ambiente: as agências reguladoras”. A autora cita ainda que tal modelo regulatório baseado em agências “tem por principal característica a autonomia que concede aos órgãos reguladores frente aos poderes políticos constituídos”.

Numa visão mais crítica, Cardoso (2012) menciona que o modelo de regulação brasileiro “apresenta deficiências desde sua inauguração, caracterizando-se ainda hoje como um sistema incompleto, desprovido das características balizadoras do instituto importado” da administração estadunidense. O autor ainda cita que “no modelo de regulação brasileiro vigente, precário e incompleto, [...] [a] atuação está distante da eficácia desejada”.

Nesse contexto, as “agências reguladoras foram criadas como instrumento de intervenção estatal no domínio econômico para tutelar o interesse público sobre os setores da economia entregues à iniciativa privada” (CARDOSO, 2012). Acerca da criação das agências reguladoras, Tácito (2000) declara:

As Agências Reguladoras são outro modelo oriundo do Plano Diretor da Reforma do Estado. Complementam a liberação da atividade privada de natureza econômica, sobre a qual exercem, como representante do Estado, atuação coordenadora e normativa, em garantia do interesse coletivo que representam. À luz do novo modelo foram, sucessivamente, criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) nos correspondentes setores de energia elétrica, telecomunicações e exploração de petróleo.

No domínio governamental, Cardoso (2012) menciona que foi necessário criar “mecanismos legais e institucionais de formulação e avaliação de políticas de governo pela administração direta, respeitando as regras estabelecidas legal e contratualmente, definindo com serenidade o papel

das agências”. Na esfera privada, o autor cita que a função das agências reguladoras é cumprir as “atribuições previstas nas respectivas leis setoriais, isto é, em suas leis de criação. [...] cabe às agências aplicar o marco regulatório em vigor [...] e atingir os objetivos expressos nas suas leis de criação”.

Não faz parte do escopo deste trabalho estudar e descrever as características de cada agência reguladora existente no Brasil na corrente data. Embora, comumente, as agências reguladoras sejam mencionadas e investigadas no âmbito da atuação de setores do mercado privado, o aparato normativo/jurídico brasileiro dispõe de leis que regulam a atuação do próprio Estado. Tais institutos propiciam que principalmente os cidadãos fiscalizem a atuação estatal na implementação de políticas públicas e no manuseio dos recursos públicos, contribuindo para a responsabilização dos gestores públicos e transparência fiscal. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal é o instituto objeto de análise desta pesquisa ao avaliar-se o processo orçamentário público brasileiro.

A lei de responsabilidade fiscal

A Lei Complementar 101, mais comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, foi sancionada em quatro de maio de 2000. Esse dispositivo surge com a prerrogativa de regular os gastos da União, dos estados e municípios, visando, conforme expresso no seu artigo primeiro, caput, “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

Ainda no seu primeiro artigo, no parágrafo primeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal explicita a seguinte definição:

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. (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

A referida lei inova ao prever a aplicação de diversas sanções aos gestores públicos caso não atinjam as metas preestabelecidas ou excedam os limites explicitamente expressos nela. Acerca disso, Silva (2016, p. 10) menciona que, com o advento desse dispositivo, “autoridades governamentais e agentes públicos passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que implicassem danos ao erário”.

Como um instituto regulatório, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria mecanismos de responsabilização para os gestores que administram as finanças públicas. Silva (2016, p. 10) cita que as imposições mais significativas são “o cumprimento do limite de gastos com pessoal e o limite de endividamento”. Nesse sentido, Neves (2012) aponta que o dispositivo é um “meio para limitar o crescimento de déficits públicos e o consequente endividamento dos [entes federativos]”. A autora ainda cita que a referida lei “não se limita apenas a traçar limites sobre o gasto e o respectivo endividamento, mas também estabelece diretrizes para a elaboração, execução e avaliação do orçamento”.

No contexto da regulação governamental, Neves (2012) indica que a Lei de Responsabilidade Fiscal “é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e contém o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)”. O autor menciona que tais documentos “além de determinar parâmetros e metas para a administração pública, permitem avaliar com profundidade a gestão fiscal do Executivo e do Legislativo”. É importante

ressaltar que o detalhamento dos limites e dos documentos contidos na lei em questão não são objetos de explanação deste trabalho, uma vez que o foco é dado à influência do dispositivo na execução do planejamento orçamentário público federal brasileiro em exercícios fiscais posteriores à sua inserção no panorama jurídico/político.

Acerca do princípio da transparência fiscal, Platt Neto *et al.* (2007, p. 76) emitem a seguinte afirmação:

A [Lei de Responsabilidade Fiscal] fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular. A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. [...] Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.

Dessa maneira, a regulação e fiscalização do processo orçamentário público resulta no “aumento do nível de transparência fiscal [, o qual] propicia estabilidade econômica e crescimento de alta qualidade, além de tornar os gestores mais responsáveis pelo uso do erário” (SUZART, 2012, p. 95). Assim sendo, Suzart (2012, p. 98), citando ONU (2001, p. 76), menciona que “a transparência do processo orçamentário está relacionada com a divulgação avançada de dados, para todos os interessados, sobre os documentos orçamentários de maneira clara e compreensiva”.

Por conseguinte, a presente pesquisa utiliza informações e dados disponibilizados pelo governo federal brasileiro em portais específicos a fim de investigar a eficiência da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no processo orçamentário público brasileiro como instrumento de política pública de transparência fiscal.

Aspectos metodológicos

Referente à forma de abordagem, a pesquisa é classificada como quantitativa–descritiva, uma vez que dados secundários são utilizados como fonte de informações. Conforme citado em Fontelles et al. (2009, p. 6), a pesquisa quantitativa é “aquela que trabalha com variáveis expressas sob a forma de dados numéricos e emprega rígidos recursos e técnicas estatísticas para classificá-los e analisá-los”. Já a pesquisa descritiva é “aquela que visa apenas a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno ocorrido em uma amostra ou população”.

Os dados públicos dos orçamentos de cada exercício financeiro constituem a base de dados da pesquisa. A partir deles, é possível realizar consultas, extrair informações completas e consolidar dados financeiros úteis. A Figura 1 mostra o gráfico contendo as principais informações que podem ser obtidas no ‘Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento’. As colunas do gráfico indicam o ‘Projeto de Lei’, a ‘Dotação Inicial’ – que é o orçamento planejado –, a ‘Dotação Atual’ e o ‘Empenhado’ – o que realmente foi executado.

Figura 1 – Painel do Orçamento Federal de 2000 a 2017



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2017)

De posse desses dados, comparar-se-á a execução do planejamento do orçamento de exercícios financeiros posteriores à inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal como norma legal. Obtém-se, então, o percentual em relação ao que foi orçado e o que foi efetivamente realizado em cada exercício contábil. Os percentuais serão comparados entre si utilizando a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal como âncora temporal. Será possível, assim, responder a significativa pergunta: as diferenças do orçado *versus* realizado são agudas após a adição do referido dispositivo no ordenamento político/jurídico brasileiro?

Os anos de 2001 a 2016 foram definidos como janela temporal da pesquisa. O ano 2000 não é considerado, pois é a data em que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi efetivamente sancionada.

Embora na base de dados da Secretaria de Orçamento Federal constem dados dos anos 1990 a 2017, as informações completas dos exercícios financeiros referentes a 1990 até 1999 não estão disponibilizadas no formato de dados abertos, como acontece com os dados fiscais de 2000 a 2017. Essa foi uma limitação encontrada durante a pesquisa. O ano de 2017 não foi considerado, visto ainda estar em execução.

Obtenção e investigação dos dados

No ‘Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento’⁴, o governo federal disponibiliza

4 http://orcamento.dados.gov.br/siopdoc/doku.php/aceso_publico:dados_abertos/

publicamente os dados orçamentários dos exercícios financeiros a partir do ano 2000. Assim, os arquivos referentes à LOA dos anos 2001 a 2016 foram descarregados para a análise desta pesquisa. Outra fonte de dados equivalente é o ‘Portal Brasileiro de Dados Abertos’⁵, que contém diversas informações relevantes.

A partir de 2012, o governo federal brasileiro passou a disponibilizar os orçamentos públicos no formato aberto em RDF (*Resource Description Framework*). Segundo a Carta de Serviços (2012), o orçamento federal em formato aberto objetiva “o aumento da transparência do Orçamento da União” e “permite a construção de *softwares* que consigam extrair do arquivo digital informações concretas, de significado completo, de maneira automática”.

A escolha pelo formato citado justifica-se devido ao grande volume de informações e dados contidos nos orçamentos de cada exercício fiscal. Como exemplo, a Carta de Serviços (2012) menciona que o orçamento público federal de 2012 possui 2645 páginas. Como cita o documento, “[e] mbora de legibilidade adequada ao ser humano, o grande volume representado por este número de páginas torna o seu manuseio extremamente trabalhoso”. Devido a este cenário, a SOF (Secretaria de Orçamento Federal) optou por utilizar o formato RDF para disponibilizar os dados dos orçamentos públicos em seus portais eletrônicos específicos.

Dessa forma, as estruturas inerentes que formam os dados orçamentários são agrupadas, relacionadas e implementadas de forma a possibilitar consultas e inferências como em um banco de dados relacional comumente conhecido. Acerca da escolha do formato RDF para a publicação das informações orçamentárias públicas no Brasil, Araújo, Santos e Silva (2015?) citam que “possibilita a oportunidade de expandi-la posteriormente para incluir relações mais sofisticadas entre os conceitos, algo que não poderia ser feito com uma simples taxonomia”.

5 <http://dados.gov.br/dataset/orcamento-federal>

De posse de um arquivo RDF, a linguagem utilizada para consultas de informações é chamada SPARQL. Sua documentação completa pode ser vista no site da W3C⁶. Foge ao escopo desta pesquisa analisar SPARQL e suas particularidades como linguagem computacional. Neste cenário, surge a figura do chamado *endpoint*, que é a interface utilizada para a realização das consultas criadas em SPARQL. Um *endpoint* é equivalente à interface com o usuário num sistema gerenciador de banco de dados relacional.

ASOF optou acertadamente por disponibilizar publicamente um *endpoint*⁷ a qualquer pessoa que deseje obter informações dos dados orçamentários em seus portais eletrônicos. Trata-se do ‘Virtuoso SPARQL Query Editor’, um projeto de *software* livre da ‘OpenLink Software’⁸. A aplicação da SOF já conta com todos os orçamentos públicos de 2000 em diante inseridos em sua base de dados, bastando apenas inserir as consultas desejadas em SPARQL.

Neste estudo foram utilizadas consultas prontas providenciadas pela própria SOF no ‘Sistema Integrado de Orçamento Público’. Tais consultas estão disponíveis no Quadro 1 e Quadro 2. Para a apresentação dos resultados de cada consulta, que podem ser escolhidos no campo ‘Results Format’ no *endpoint* da SOF, optou-se por ‘Spreadsheet’, visto que exhibe os dados de forma tabular. É importante ressaltar que, por padrão, se não for modificado o formato de resultados da consulta, o *endpoint* da SOF exibirá os mesmos no próprio navegador utilizado pelo usuário.

Escolhido o formato dos resultados na configuração tabular, o arquivo contendo os resultados de cada consulta pode ser descarregado num computador pessoal clicando-se no botão ‘Run Query’ do *endpoint* da SOF. Para a sua visualização e edição, optou-se aqui pela escolha do aplicativo ‘Calc’ da suíte de aplicativos de escritório ‘LibreOffice’⁹.

6 <https://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>

7 <http://www1.siop.planejamento.gov.br/sparql/>

8 <http://docs.openlinksw.com/virtuoso/>

9 <https://pt-br.libreoffice.org/>

A ‘Consulta 1’, mostrada no Quadro 1, apresenta como resultado os valores totais do orçamento público federal anual para todos os exercícios financeiros existentes no *endpoint* da SOF. Visto que os valores resultantes não são gerados

no formato monetário, é necessário editá-los num *software* a fim de gerar a formatação desejada. No caso deste trabalho, como já citado, utilizou-se o ‘Calc’ para esta tarefa. A Tabela 1 mostra os resultados já formatados no estilo da moeda brasileira atual.

Quadro 1 - Consulta 1. Apresenta como resultado os valores totais dos orçamentos públicos anuais para todos os exercícios disponíveis no *endpoint* da SOF

```
SELECT ?year (sum(?value) as ?total)
WHERE {
  ?i loa:temExercicio ?year .
  ?i loa:valorDotacaoInicial ?value .
} GROUP BY ?year ORDER BY ?year
```

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2017)

Tabela 1 - Resultado da ‘Consulta 1’: Orçamentos Públicos anuais de 2000 – 2017

ANO	LOA
2000	R\$ 1.012.807.272.457,00
2001	R\$ 950.202.360.392,00
2002	R\$ 650.409.607.960,00
2003	R\$ 1.036.056.083.262,00
2004	R\$ 1.469.087.406.336,00
2005	R\$ 1.606.403.171.042,00
2006	R\$ 1.660.772.285.176,00
2007	R\$ 1.526.143.086.099,00
2008	R\$ 1.362.268.012.584,00
2009	R\$ 1.581.447.761.494,00
2010	R\$ 1.766.021.794.352,00
2011	R\$ 1.964.392.359.391,00
2012	R\$ 2.150.458.867.507,00
2013	R\$ 2.165.910.805.669,00
2014	R\$ 2.383.177.997.310,00
2015	R\$ 2.876.676.947.442,00
2016	R\$ 2.953.546.387.308,00
2017	R\$ 3.415.431.200.238,00

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2017)

A coluna LOA da Tabela 1 é equivalente às colunas dos gráficos da Figura 1 intituladas ‘Dotação Inicial’ e é o orçamento propriamente dito. Para esta pesquisa, são relevantes os dados orçamentários dos anos 2001 a 2016, conforme citado anteriormente. A fim de se obterem as colunas ‘Projeto de Lei’ e ‘Empenhado’ mostradas também na Figura 1, foram

realizadas consultas específicas no *endpoint* da SOF, cujos resultados, já formatados no *software* ‘LibreOffice Calc’, são apresentados na Tabela 2. O Quadro 2 mostra a consulta para a obtenção do orçamento público anual do ano fiscal de 2001. Os orçamentos de 2002 a 2016 podem ser obtidos trocando-se o ano na linha 3 da consulta exibida no referido quadro.

Quadro 2 - Consulta 2. Apresenta como resultado o valor total do orçamento público anual para o exercício de 2001

```
SELECT ?exercicio (sum(?val1) as ?PLOA) (sum(?val2) as ?LOA) (sum(?val3) as
?EMPENHADO) WHERE {
  GRAPH <http://orcamento.dados.gov.br/2001/> {
    ?endExercicio loa:dataUltimaAtualizacao ?data .
    ?endExercicio loa:identificador ?exercicio .
    ?i a loa:ItemDespesa .
    ?i loa:valorProjetoLei ?val1 .
    ?i loa:valorDotacaoInicial ?val2 .
    ?i loa:valorEmpenhado ?val3 .
  }
} Group By ?exercicio
Order By ?exercicio
```

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2017)

Tabela 2 - Orçamentos públicos de 2001 a 2016

EXERCICIO	PLOA	LOA	EMPENHADO
2001	R\$ 938.134.572.736,00	R\$ 950.202.360.392,00	R\$ 603.434.986.007,00
2002	R\$ 637.974.327.960,00	R\$ 650.409.607.960,00	R\$ 674.948.981.295,00
2003	R\$ 1.009.532.195.931,00	R\$ 1.036.056.083.262,00	R\$ 876.498.679.453,00
2004	R\$ 1.457.686.682.125,00	R\$ 1.469.087.406.336,00	R\$ 908.181.007.513,00
2005	R\$ 1.580.757.468.502,00	R\$ 1.606.403.171.042,00	R\$ 1.106.791.840.082,00
2006	R\$ 1.637.904.462.309,00	R\$ 1.660.772.285.176,00	R\$ 1.183.711.475.220,00
2007	R\$ 1.511.540.601.307,00	R\$ 1.526.143.086.099,00	R\$ 1.223.799.045.893,00
2008	R\$ 1.352.543.609.047,00	R\$ 1.362.268.012.584,00	R\$ 1.258.852.867.900,00
2009	R\$ 1.585.045.962.731,00	R\$ 1.581.447.761.494,00	R\$ 1.416.371.413.382,00
2010	R\$ 1.738.432.994.352,00	R\$ 1.766.021.794.352,00	R\$ 1.504.951.165.639,00
2011	R\$ 1.940.556.108.227,00	R\$ 1.964.392.359.391,00	R\$ 1.676.831.326.892,00
2012	R\$ 2.118.273.683.441,00	R\$ 2.150.458.867.507,00	R\$ 1.839.795.668.617,00
2013	R\$ 2.140.255.749.070,00	R\$ 2.165.910.805.669,00	R\$ 1.930.402.898.556,00
2014	R\$ 2.361.984.347.823,00	R\$ 2.383.177.997.310,00	R\$ 2.308.335.491.140,00
2015	R\$ 2.863.379.701.677,00	R\$ 2.876.676.947.442,00	R\$ 2.382.042.570.390,00
2016	R\$ 2.903.425.049.341,00	R\$ 2.953.546.387.308,00	R\$ 2.859.281.650.309,00

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2017)

A partir dos dados da Tabela 2, será possível verificar a real variação dos valores orçados *versus* valores executados nos exercícios financeiros considerados. Tendo como marco temporal o ano da inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento jurídico/político brasileiro, a saber, 2000, pode-se inferir se o dispositivo está tendo efeito positivo na execução do orçamento público federal brasileiro, ou seja, se está diminuindo a variação real dos valores orçados e dos valores executados nos anos posteriores ao ano 2000.

Análise dos resultados

O ponto de partida na análise dos dados é tomar cada LOA desejada como o valor de 100%

das despesas estimadas para o respectivo exercício financeiro. Por exemplo, do orçamento público anual de 2013 obtido da décima terceira linha e terceira coluna da Tabela 2, considera-se R\$ 2.165.910.805.669,00 como sendo 100% das despesas orçadas para o ano fiscal. Daí, basta calcular o percentual do valor efetivamente empenhado em relação ao valor do orçamento público anual. Os valores orçados são obtidos na coluna três da Tabela 2.

Realizando-se o procedimento citado acima para os anos fiscais de 2001 a 2016, obtêm-se os valores mostrados na Tabela 3, que são definitivamente os cálculos percentuais dos valores orçados *versus* os valores empenhados nos respectivos exercícios financeiros citados.

Tabela 3 - Percentuais dos valores efetivamente empenhados em relação aos valores dos orçamentos nos anos fiscais de 2001 a 2016

ANO	LOA	EMPENHADO	PERCENTUAL
2001	R\$ 950.202.360.392,00	R\$ 603.434.986.007,00	63.50%
2002	R\$ 650.409.607.960,00	R\$ 674.948.981.295,00	103.77%
2003	R\$ 1.036.056.083.262,00	R\$ 876.498.679.453,00	84.59%
2004	R\$ 1.469.087.406.336,00	R\$ 908.181.007.513,00	61.81%
2005	R\$ 1.606.403.171.042,00	R\$ 1.106.791.840.082,00	68.89%
2006	R\$ 1.660.772.285.176,00	R\$ 1.183.711.475.220,00	71.27%
2007	R\$ 1.526.143.086.099,00	R\$ 1.223.799.045.893,00	80.18%
2008	R\$ 1.362.268.012.584,00	R\$ 1.258.852.867.900,00	92.40%
2009	R\$ 1.581.447.761.494,00	R\$ 1.416.371.413.382,00	89.56%
2010	R\$ 1.766.021.794.352,00	R\$ 1.504.951.165.639,00	85.21%
2011	R\$ 1.964.392.359.391,00	R\$ 1.676.831.326.892,00	85.36%
2012	R\$ 2.150.458.867.507,00	R\$ 1.839.795.668.617,00	85.55%
2013	R\$ 2.165.910.805.669,00	R\$ 1.930.402.898.556,00	89.12%
2014	R\$ 2.383.177.997.310,00	R\$ 2.308.335.491.140,00	96.85%
2015	R\$ 2.876.676.947.442,00	R\$ 2.382.042.570.390,00	82.80%
2016	R\$ 2.953.546.387.308,00	R\$ 2.859.281.650.309,00	96.80%

Fonte: Autor, baseado em dados da Secretaria de Orçamento Federal (2017)

Antes da análise dos dados da Tabela 3, é importante ressaltar que a menor diferença entre o valor orçado e o valor efetivamente empenhado é desejável, pois pode significar uma maior proximidade do planejamento ante a realidade e necessidades sociais. Pode significar também que houve um maior esforço de controle para o cumprimento do que foi planejado. Assim, reflete maior eficiência do planejamento e do controle orçamentário.

Da Tabela 3, é possível identificar a variação inconstante do percentual dos valores empenhados em relação aos valores dos orçamentos públicos do período de 2001 a 2016, conforme mostrado na coluna quatro. A título de exemplo, percebe-se a nítida disparidade de 22,78% entre o percentual total dos anos de 2003 e 2004. Tais variações podem ter sido efeito de fatores e variáveis como, por exemplo, eventos sociais, políticos, econômicos, etc. Analogamente, é possível verificar a extrapolação do valor orçado no ano 2002 em 3,77%, fato que foi destacado na referida tabela com texto em negrito. Esse percentual representa mais de vinte e quatro bilhões de reais gastos acima do orçamento público federal planejado, sendo, portanto, um montante bem significativo.

De modo similar, a Tabela 3 revela que nos anos fiscais de 2008, 2014 e 2016 ocorreram maiores aproximações dos valores efetivamente empenhados em relação aos valores orçados. Embora essas aproximações dos valores executados com os valores anuais orçados sejam almejadas, pois refletem um melhor planejamento dos reais gastos públicos, não é possível atribuir tal acontecimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que nos anos anteriores, sucederam-se diversas flutuações dos percentuais mostrados.

Para a pesquisa realizada, o orçamento público federal do exercício do ano 2000 não foi considerado, uma vez que é o marco temporal da avaliação da implantação do caráter regulatório

advindo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Da Tabela 3, obtém-se que o percentual do valor orçamentário empenhado em relação à LOA de 2001, ano imediatamente posterior à consolidação do referido dispositivo, foi de 63.50%, ou seja, muito distante do real orçamento público planejado para o exercício financeiro.

Considerando-se que a regulação fiscal inserida pela Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2000 poderia refletir numa considerável melhora da aproximação do percentual dos valores orçados *versus* valores empenhados, as diferenças mostradas na Tabela 3 são notáveis. A partir dessa visualização, supõe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal não interferiu suficientemente na melhoria da proximidade na relação citada. Nesse contexto, é interessante a opinião de Neves (2012, p. 47):

Algumas dúvidas sempre remanescerão por parte do contribuinte acerca da veracidade dos dados apresentados, pois apesar da democratização promovida pela [Lei de Responsabilidade Fiscal], ainda o princípio da publicidade que impera na Administração Pública é muito tímido quando colocado em face da exigência do contribuinte em ser informado do que acontece com a gerência do dinheiro público. Com base nisso, é importante sugerir maior transparência possível da prestação de contas por parte dos parlamentares que são responsáveis por gerir o dinheiro público. Também, a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser mais rígida, ao passo que mais incidente sobre aqueles que tentam maquiagem uma realidade que se diz legal.

Considerações finais

A análise do impacto da regulação no processo orçamentário público brasileiro inserido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é relevante à medida que assinala uma mudança importante de paradigma. O objetivo geral da pesquisa contextualizou esse importante marco inserido no ordenamento normativo nacional, à medida que pesquisou a efetividade do referido dispositivo na execução do orçamento público federal do Brasil.

O objetivo específico do trabalho foi alcançado a partir da análise de dados orçamentários consolidados disponíveis nos portais eletrônicos específicos do governo federal. Embora haja certa especificidade na obtenção e manuseio de tais dados, conforme mostrado na seção “Obtenção e Investigação dos Dados”, a extração de informação relevante é imediata. A investigação mostrou que a regulação trazida com a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não pode ser considerada suficiente na melhoria da relação do valor do orçamento planejado ante o valor efetivamente executado nos exercícios fiscais considerados.

O estudo do orçamento público mostrou-se relevante à medida em que o apresenta muito além do conceito de um simples documento político ou contábil, mas como um instrumento eficaz legalmente instituído, de natureza econômica, social e democrática. Conforme cita Freire (2016, p. 21), o “orçamento público é uma expressão do governo para atender as necessidades requeridas pela população”.

A pesquisa contribui para uma investigação do processo orçamentário público federal brasileiro ao passo que utiliza uma metodologia de análise baseada em dados consolidados pelo próprio governo federal. A definição de base de dados baseada em arquivos RDF (*Resource Description Framework*) possibilita a navegação em estruturas inerentemente dotadas de relações específicas do orçamento público. A abordagem explicitada pode contribuir para trabalhos futuros que utilizem uma metodologia semelhante.

Uma limitação importante foi encontrada durante a pesquisa, a saber, o fato de haver na base de dados da Secretaria de Orçamento Público somente dados orçamentários completos no formato RDF dos anos fiscais de 2000 a 2017, ou seja, posteriores à data da incorporação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao ordenamento jurídico/político brasileiro. Isso abre caminho para pesquisas futuras que busquem e utilizem dados fidedignos e consolidados dos

exercícios fiscais anteriores à referida lei, contribuindo assim para uma análise mais profunda do impacto causado pela introdução do caráter regulatório ao processo orçamentário brasileiro.

A constatação das flutuações bruscas dos percentuais totais relativos ao orçado *versus* executado nos anos fiscais de 2000 a 2016, conforme mostrado na coluna quatro da Tabela 3, sugere a ocorrência de variáveis e fatores diversos que podem ter contribuído para as disparidades elencadas, e a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi suficiente para diminuir significativamente as diferenças desses percentuais. Em vista disso, há a necessidade de que trabalhos futuros sejam realizados com o objetivo de identificar os possíveis eventos e fatores que influíram diretamente nas variações inconstantes encontradas, principalmente no ano 2002, onde houve a extrapolação do orçamento público federal em 3,77%, atingindo o montante de mais de vinte e quatro bilhões de reais.

Embora o resultado apresentado sugira que a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não provocou impacto suficiente na melhoria da relação entre o valor do orçado *versus* executado, é fundamental registrar que tal dispositivo é um marco fundamental para a efetiva implementação completa da regulação no orçamento público federal brasileiro visando a responsabilização dos gestores públicos e a transparência fiscal.

Referências

- ARAÚJO, Luís Sérgio de O. *et al.* Uma Ontologia das Classificações da Despesa do Orçamento Federal. In: JOINT SEMINAR ON ONTOLOGY RESEARCH IN BRAZIL, 5., 2012. **Anais...** 2012. p. 266.
- ARAÚJO, Luís Sérgio de Oliveira; SANTOS, Mauro Tapajós; SILVA, Daniel Aguiar. **A Ontologia do Orçamento Federal Brasileiro—Um caso Web Semântico de Dados Abertos Públicos.**
- BODOCO, Marcelo; CENCI, Elve Miguel. A nova regulação pró-concorrência: a inserção da concorrência em setores regulados. **Scientia Iuris**, v. 15, n. 1, p. 199-217, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARDOSO, Renan Silva. **Regulação governamental nas relações de consumo: a eficácia das agências reguladoras brasileiras.** 2012.

CARTA DE SERVIÇOS. Orçamento Federal em Formato Aberto. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. 2012. Disponível em: http://orcamento.dados.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/dados_abertos:carta_de_servicos_orcamento_federal_em_rdf.pdf. Acesso em: 13 abr. 2017.

CORRÊA VIANA, Nelson. ORÇAMENTO PÚBLICO: modelos, desafios e crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

FONTELLES, Mauro José et al. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista Paraense de Medicina**, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

FREIRE, André Medeiros. **Orçamento impositivo e a possibilidade de aprimoramento da gestão do orçamento público.** 2016.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

LUNKES, Rogério João. **Manual de orçamento.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NEVES, Aline Oliveira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de gasto com pessoal no Legislativo da União: estaria a LRF sendo burlada pelas verbas indenizatórias?** 2012.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa de Desenvolvimento. Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT). New York: United Nations Development Programme, 2001. 220 p.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento Impositivo x Orçamento Autorizativo. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Set./2006.** Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf. 2013. Acesso em: 16 abr. 2017.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado.** 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, 2007.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Orçamento Federal. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/orcamento-federal>. Acesso em: 13 abr. 2017.

PRUX, Paula Raymundo et al. Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 2012-11, 2012.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. PPA, LDO E LOA: **Disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle 1.** 2 livro, p. 115, 2012.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2017.

SENADO FEDERAL. Orçamento da União. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SILVA, Aline Ribeiro da. **Gestão pública em saúde: os limites da LRF e os crimes de responsabilidade fiscal.** 2016.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores.** Editora Lumen Juris, 2003.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Mariana Batista da. A Difusão da Regulação Governamental: uma resenha da literatura. **Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais – IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 19-37, dez. 2008. Semestral. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br. Acesso em: 01 jul. 2017.

SUZART, Janilson Antonio da Silva. Avaliando o Nível de Transparência Fiscal dos Processos Orçamentários Públicos Nacionais. **REUNA**, v. 16, n. 3, 2012.

TÁCITO, Caio. Agências reguladoras da administração. **Revista de Direito administrativo**, v. 221, p. 1-5, 2000.