

MARILÚCIA CONCEIÇÃO XAVIER

**A GESTÃO FISCAL COM FOCO NA ÓTICA DA DESPESA PÚBLICA**

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Julho  
2008

MARILÚCIA CONCEIÇÃO XAVIER

## **A GESTÃO FISCAL COM FOCO NA ÓTICA DA DESPESA PÚBLICA**

*Monografia realizada como, requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas da Escola de Governo (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP), sob a orientação da Professora Maria Amarante Pastor Baracho.*

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Julho  
2008

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, aos dirigentes da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, em especial à Superintendente Helenice Machado Mendes Rutkowski e da Diretora Andresa Linhares de Oliveira, que me possibilitaram esta oportunidade; aos professores da Escola de Governo e em especial a minha orientadora; aos coordenadores do curso e demais funcionários; aos colegas de curso pelo companheirismo no desenvolvimento dos trabalhos em grupo e nas discussões em sala de aula; aos colegas da equipe de trabalho, que dividem as mesmas ansiedades na rotina e em ocasiões de mudança.

Agradeço a minha Tia Maria Aparecida de Oliveira, que é compreensiva e me acompanha em todas as minhas vitórias sendo minha Mãe, aos meus familiares, e sem esquecer do meu grande amigo Paulo Henrique Otoni, que estava sempre me ouvindo e me incentivando no desenvolvimento dessa monografia.

Um agradecimento especial ao meu pai, companheiro e amigo de todas as horas, meu conselheiro e incentivador, de cuja companhia fui privada recentemente, mas que me deixou o exemplo e força necessária para enfrentar desafios e seguir adiante.

## RESUMO

A presente monografia busca contribuir ao debate das questões voltadas à otimização da realização da despesa pelo Poder Público. A discussão sobre a despesa pública e sua otimização é estruturada no estudo à luz da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 200 e outras normas disciplinadoras da matéria, como a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

A referida lei, ao estabelecer normas e medidas moralizadoras ao desempenho das atividades concernentes à receita e à despesa públicas, determinou ao administrador, gerenciador de recursos públicos, um comportamento mais cauteloso com os negócios públicos, com a finalidade de alcançar o tão almejado equilíbrio nas contas públicas, por meio da gestão transparente e planejada do patrimônio comum, sob pena de responsabilização fiscal e penal do agente infrator.

**PALAVRAS CHAVES:** gestão pública, despesa, ordenador de despesa e restos a pagar.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	FUNDAMENTOS, CLASSIFICAÇÕES E ESTÁGIO DA DESPESA PÚBLICA.....	9
2.1	Conceitos.....	9
2.2	Classificações.....	10
2.3	Estágios.....	13
3	HISTÓRICO, NORMATIZAÇÃO E CONTEÚDO GERAL DA LRF.....	16
3.1	Histórico e Normatização.....	16
3.2	Dispositivos e Conteúdo Geral da LRF.....	20
4	PRINCIPIOS IMPORTANTES NA APLICAÇÃO PRÁTICA DA LRF.....	27
5	A DESPESA PÚBLICA.....	30
5.1	Despesa de Pessoal.....	31
5.2	Despesa Obrigatória de Caráter Continuado.....	39
5.3	Restos a Pagar.....	41
6	RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DA DESPESA.....	43
6.1	O ordenador da despesa na LRF.....	43
6.2	Atenuantes da responsabilidade do ordenador de despesa.....	44
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
8	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49
9	ANEXO 1: Estrutura Orgânica Básica.....	51
10	ANEXO 2: Memórias de Reuniões sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com os Secretários de Estado da Fazenda e do Planejamento – 1999.....	53

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 80 e parte da década de 90, a economia brasileira conviveu com um processo de inflação elevada. Depois do fracasso de vários planos de estabilização, 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.

A inflação distorcia os resultados das administrações públicas, servindo como um instrumento de ocultação da má gestão dos administradores e do mau uso dos recursos públicos. Esse cenário, portanto, servia como justificativa geral para a ausência de planejamento no processo orçamentário. Nenhum foco na gestão pública voltada para a qualidade do gasto público.

Após o Plano Real, a estabilização monetária deixou transparecer uma situação latente de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo. Nesse quadro que 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.

O constante desvio de verbas públicas de suas destinações específicas, os escândalos envolvendo pessoas eleitas para gerir o patrimônio público, fraudes de todas as espécies e corrupções dos agentes públicos tornaram-se práticas comuns no Brasil, fazendo parte do histórico político-cultural do país.

Com a globalização, surgiram movimentos que defendem a mínima intervenção do Estado e a eliminação de fronteiras entre os países. Entretanto, há pouca preocupação com relação aos elevados índices de exclusão social e programas visando à redistribuição de renda e ao controle da despesa pública para uma melhor aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado e para a melhoria das condições sócio-político-econômicas da nação.

Neste contexto histórico, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), disciplinando os artigos 163 a 169 da Constituição da República de 1988.

A LRF dita normas gerais sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, determinou o cuidado na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas e fixou uma série de normas relacionadas ao desempenho de atividades estatais visando à otimização destas despesas públicas.

Deve-se destacar que a LRF obriga todos os entes da federação (União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal), compreendendo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), incluindo os Tribunais de Contas e o Ministério Público, sendo aplicável tanto à administração direta e indireta (fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes).

A referida lei, ao estabelecer normas e medidas moralizadoras ao desempenho das atividades concernentes à receita e à despesa públicas, determinou ao administrador, gerenciador de recursos públicos, um comportamento mais cauteloso com os negócios públicos, com a finalidade de alcançar o tão almejado equilíbrio nas contas públicas, por meio da gestão transparente e planejada do patrimônio comum, sob pena de responsabilização fiscal e penal do agente infrator.

A presente monografia busca contribuir ao debate das questões voltadas à otimização da realização da despesa pelo Poder Público. A discussão sobre a despesa pública e sua otimização será feita especificamente à luz da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 e outras normas disciplinadoras da matéria, como a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 e o Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Além desta introdução, das considerações finais, referências e anexos, a monografia traz cinco capítulos.

Os conceitos, classificação e estágio da despesa pública são revistos no segundo capítulo.

Também, da mesma forma que o segundo capítulo, visando fundamentar o foco do estudo que é a discussão da despesa numa gestão fiscal o terceiro capítulo contextualiza a promulgação da LRF na administração pública brasileira, apresentando seu histórico e descrevendo seu conteúdo mais amplo.

Os princípios que fundamentam a aplicação prática da referida lei são pontuados no capítulo 4.

Os dois últimos capítulos detém-se na análise dos desdobramentos legais relativos especificamente à despesa pública.

O capítulo 5 traz quatro seções. A despesa de pessoal é abordada na primeira seção; a despesa obrigatória de duração continuada é destacada na segunda seção, enquanto os restos a pagar, despesa empenhada e não paga, constam da seção seguinte. A despesa obrigatória de duração continuada é importante por permitir atrelar o curto e o médio prazo na contabilidade pública, tendo sido este conceito lançado desde os anos sessenta em estudos econômicos de José Serra, entretanto encontrado na legislação brasileira pertinente apenas a partir do final dos anos 90, em Portarias e Resoluções que antecedem a promulgação da LRF.

A responsabilidade na ordenação de despesa é objeto de revisão e reflexão no capítulo 6, pela sua importância na gestão fiscal.

Finalmente, vale destacar que metodologicamente a monografia, busca apresentar algum esforço reflexivo, amparado na pesquisa da legislação pertinente ao tema, no acompanhamento de seus desdobramentos na administração pública, na revisão de outras contribuições e na discussão em toda a rotina diária da profissão da autora enquanto gestora pública em exercício na Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (Anexo 1)

Desta forma espera-se que o estudo contribua de algum modo para a discussão sobre o tema e, ao mesmo tempo, atenda aos requisitos para a conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP).

## **2 FUNDAMENTOS, CLASSIFICAÇÕES E ESTÁGIO DA DESPESA PÚBLICA.**

### **2.1 Conceitos**

Constituem despesa pública, segundo Caixeta (1997), os dispêndios financeiros efetuados pelo Estado para satisfazer as necessidades públicas, como educação, saúde, segurança pública, defesa nacional, cultura, meio ambiente, dentre outras. Em sentido amplo, pode-se entender a despesa pública como a totalidade dos desembolsos que ocorrem nas entidades públicas, tratando da aplicação dos recursos arrecadados no custeio da máquina pública e em investimentos que permitam ao Estado cumprir suas funções.

De acordo com Kohama (1996; 8), “constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida ativa; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.”

Entende-se hoje o orçamento como uma técnica especializada de administração dos recursos públicos, em que se procura, por meio de um processo de elaboração, execução e avaliação de programas previamente formulados, a melhor aplicação do dinheiro arrecadado pelo Estado. Assim, o orçamento funciona como um curso de ação para o administrador público.

A lei orçamentária anual (LOA) deve ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual de ação governamental (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e com as normas da Lei Complementar nº101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Contabilidade Pública, por sua vez, registra os acontecimentos em termos financeiros, mostrando o que a administração realizou, ou seja é retrospectiva, ao passo que o orçamento é prospectivo. A contabilidade é um instrumento de controle financeiro

essencial, fornecendo ao orçamento uma metodologia de trabalho mediante uma estrutura de contas e quantificação de dados produzidos pela gestão administrativa.

## **2.2 Classificações**

A despesa pública classifica-se em dois grandes grupos, a saber: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-orçamentária.

A Despesa Extra-orçamentária é aquela cuja realização independe de autorização legislativa, sendo paga à margem do orçamento. Constitui-se em saídas do passivo financeiro compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos sob a forma de cauções, fianças, depósitos, consignação em folha de pagamento, salários e vencimentos não reclamados, dentre outros.

A Despesa Orçamentária, por sua vez, é aquela fixada na lei orçamentária, cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente e reduz a situação líquida do patrimônio financeiro das entidades públicas. Trata-se do desembolso de recursos destinados à cobertura da manutenção e operação dos serviços públicos, de obras e investimentos públicos e outras de natureza semelhante.

De acordo com o disposto no artigo 15 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, na lei de orçamento a discriminação da despesa deve ser feita, no mínimo, por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão do governo.

Conforme o artigo 14 da referida lei, constitui Unidade Orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias para execução de programas de trabalho. Às unidades orçamentárias deve corresponder responsabilidade pelo planejamento e execução de projetos e atividades setoriais, bem como competência para autorizar despesas e realiza-las.

Por elementos entende-se o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução de seus fins. Ou seja, o elemento de despesa identifica o objeto imediato do gasto, indicando a modalidade de aplicação.

Os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/64 apresentam a discriminação da despesa orçamentária, em que se identificam duas categorias econômicas básicas, que são as Despesas Correntes e Despesas de Capital.

As despesas correntes são os gastos realizados pela administração pública para a manutenção e o funcionamento de seus órgãos e atividades. Constituem gastos de natureza operacional. Nesse grupo enquadram-se as despesas de custeio e as transferências correntes.

As despesas de capital, por sua vez, são os gastos realizados pela administração pública com o propósito de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso. É o caso dos investimentos e inversões financeiras, os quais constituirão incorporações ao patrimônio público.

Portanto, segundo o disposto na Lei nº 4.320/64, na despesa orçamentária deve ser observada a distribuição pelas categorias econômicas, enquanto na lei de orçamento a discriminação de despesa deverá ser feita no mínimo por elemento.

Devido à necessidade de estabelecer um esquema de classificação que forneça informações mais amplas sobre as programações de planejamento e orçamento e, ao mesmo tempo, padronizar a terminologia para os todos os níveis de governo, foi elaborada a discriminação da despesa orçamentária por funções, conhecida como Classificação Funcional Programática.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (Publicada no D.O.U. de 15.04.99): Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

Portaria Interministerial nº 163, de 4 de Maio de 2001. (Publicada no D.O.U. no 87-E, de 07.05.2001, Seção 1, páginas 15 a 20) Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União,

A discriminação ordenada na classificação funcional programática visa conjugar as funções do Governo com os programas e subprogramas a serem desenvolvidos. A classificação parte do entendimento amplo do conceito de função, considerando esta como os objetos da intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade. Os programas evidenciam os objetivos a serem alcançados com a execução do orçamento, representando objetivos concretos e globais, enquanto os subprogramas representam objetivos e ações parciais buscadas pela administração pública por meio do orçamento.

Deve-se destacar, ainda, que os subprogramas são, em cada área de governo, obrigatoriamente desdobrados em projetos e atividades, que são o menor nível de agregação das ações governamentais, sendo estabelecidos segundo as respectivas necessidades da programação.

Por fim, quanto ao regime contábil da despesa pública, no Brasil adota-se o regime de competência, uma vez que a Lei n.º 4.320/64 determina, em seu artigo 35, que pertencem ao exercício financeiro "as despesas nele legalmente empenhadas". Ou seja, a lei considera o fato gerador, atribuindo e apropriando a despesa ao exercício, observando-se a data do empenho, que é o fato gerador da despesa. Isso porque o que cria para o Estado obrigação de pagamento é o empenho da despesa, conforme será visto adiante. As despesas empenhadas e não pagas são transferidas para o exercício seguinte como restos a pagar do exercício encerrado.

---

Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Em seu artigo 3ª tem-se que a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de: I - categoria econômica; II - grupo de natureza da despesa; III - elemento de despesa; § 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. § 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. § 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins. § 4º As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria. § 5º É facultado o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

## 2.3 Estágios

Desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 1922, determina-se que toda despesa orçamentária do Estado deve passar por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Essas fases da despesa encontram-se também determinadas nos artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/64, os quais tratam da execução da despesa orçamentária.

Entretanto, a escrituração contábil da despesa orçamentária deve, ainda, ser registrada também quanto ao aspecto relativo ao crédito fixado na lei orçamentária. Na realidade, isso representa mais uma etapa da despesa, denominada Fixação.

A fixação, que corresponde ao primeiro estágio desenvolvido pela despesa orçamentária, é cumprida por ocasião da edição da discriminação das tabelas explicativas, baixadas por meio da lei de orçamento. A Lei Orçamentária Anual é o documento no qual se encontram estimadas as receitas e fixadas as despesas orçamentárias, constituindo, em última análise, esse estágio.

O empenho, segundo estágio da despesa orçamentária, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.(art. 58 da Lei nº 4.320/64). É a garantia de que existe dotação do orçamentária necessária para a liquidação de um compromisso assumido.

O ato de empenho gera uma redução no saldo de determinada dotação do orçamento ou no crédito adicional ou seja, compromete uma parcela necessária à realização de uma despesa, ficando esta parcela destinada exclusivamente ao pagamento do objeto do empenho.

Portanto, uma vez autorizado o empenho pela autoridade competente (ordenador de despesa), fica criada a obrigação de pagamento para o Estado, podendo esta ficar dependendo de algumas condições ou não, de acordo com o caso.

Conforme dispõe o art. 59 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos na lei orçamentária. Como o empenho constitui um valor deduzido da dotação orçamentária, caso

o valor a ser empenhado seja maior do que o crédito fixado, não haverá condição para que seja efetuado.

Para cada empenho será extraído um documento denominado nota de empenho, a qual indicará o nome do credor, a especificação e o valor da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Em termos de administração pública, é sempre necessária a emissão da nota de empenho para a devida efetivação dos gastos públicos. Ou seja, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Existem três modalidades de empenho: ordinário, por estimativa e global. O primeiro é utilizado para as despesas normais que não tenham nenhuma característica especial. Destina-se ao atendimento das despesas quantificáveis e liquidáveis de uma só vez. Nesta modalidade é efetuada a quase totalidade dos gastos que os órgãos públicos são obrigados a realizar.

O empenho por estimativa é utilizado nos casos em que não se pode determinar o montante exato do compromisso assumido pelo governo. É o que ocorre com os gastos decorrentes de consumo de água, energia elétrica e telefone, por exemplo. Nesses casos, deve-se proceder a um estudo de previsão que permita estimar os valores a serem realizados.

Nesta modalidade de empenho, há a necessidade de se emitir outro documento na ocasião do recebimento das contas onde estará determinado o valor do gasto efetivo, que é o subempenho. Portanto, o subempenho é o ato de registro do valor deduzido da importância empenhada por estimativa. Como o subempenho não pode exceder o limite do crédito constante do empenho por estimativa, sempre que se fizer necessário, o montante deste pode ser reforçado.

O empenho global é utilizado para os casos de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, deduzindo-se os valores correspondentes nas respectivas quotas trimestrais e abrangendo todo o período previsto no contrato. Esse tipo de procedimento visa evitar entraves de processamento e multiplicidade de trabalho. Alguns exemplos

típicos de gasto que se utilizam do empenho global seriam o aluguel de imóveis, máquinas e equipamentos, em que se fixam pagamentos mensais, compra de materiais com entregas parceladas, entre outros.

A liquidação, como terceiro estágio da despesa, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

A liquidação da despesa por fornecimentos realizados ou serviços prestados terá por base o contrato ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço.

Como existem três modalidades de empenho, haverá três modalidades de liquidação correspondentes, quais sejam, liquidação de empenho ordinário, liquidação de empenho por estimativa e liquidação de empenho global.

Feita a liquidação da despesa, mediante o processo de verificação do credor, há que se providenciar, como consequência, a devida ordem de pagamento, que é o despacho realizado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Com essa assinatura encerra-se a fase denominada liquidação, o que equivale a dizer que a despesa foi realizada.

O pagamento, quarto e último estágio da despesa orçamentária, é o ato em que o poder público faz a entrega do numerário correspondente, recebendo a devida quitação. Cabe ressaltar que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas.

### **3 HISTORICO, NORMATIZAÇÃO E CONTEÚDO GERAL DA LRF**

#### **3.1 Histórico e Normatização**

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, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (art. 1º), esta dividida em dez capítulos e possuindo sete e cinco artigos, podendo ser classificada como uma lei extensa.

Muito desta extensão e completude decorre, segundo alguns estudiosos possibilita seu caráter inovador, por alcançar a definição de pressupostos econômicos sobre os mais diversos paradigmas existentes no Brasil, estabelecendo como princípio a gestão fiscal responsável e dispendo sobre os princípios fundamentais e as normas gerais das finanças públicas conforme dispõe o art. 163 da Constituição Federal:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;....”

A LRF veio atender a necessidade de buscar o equilíbrio fiscal, criando princípios norteadores quanto ao endividamento público e a expansão dos gastos governamentais, instituindo procedimentos prévios para assegurar o cumprimento das metas fiscais a serem atingidas. Estabelece que a indisciplina de qualquer administrador, em qualquer esfera de governo, que resultar em um desequilíbrio fiscal do seu ente será devidamente responsabilizada por meio de sanções institucionais.

Essa nova norma apresenta um conjunto de vedações a serem realizadas quando do seu descumprimento ou de desvios injustificados em relação aos objetivos e metas da política fiscal. Define instrumentos legais para correção e sanções de natureza institucional, apoiando-se na lei 10.028 de 19 de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais - para as sanções de natureza pessoal.

As discussões sobre a LRF, ainda hoje, quase oito anos após a sua promulgação possuem as mais diversas abordagens, com alguns defendendo e outros questionando sua constitucionalidade e outros sua efetividade. Com esta diversidade de opiniões, parece consensual a importância de alteração do modelo de gestão dos recursos públicos no país.

A LRF sofreu influências de experiências de países que passaram por problemas relativos a uma situação de desequilíbrio fiscal, com déficit e endividamento crônicos gerados por uma indisciplina fiscal, aliada à falta de planejamento estratégico e à desarticulação das políticas públicas das diversas esferas de governo, inviabilizando o atendimento das diversas necessidades básicas da sociedade.

Procurando corrigir este desequilíbrio fiscal, diversos estudos foram desenvolvidos por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Comissão Econômica para América latina e Caribe – CEPAL, que defendem a necessidade de uma disciplina fiscal rígida, com fortalecimento do processo orçamentário como premissa para a estabilidade de preços e para o sólido crescimento econômico.

É nesta direção que diversos países desenvolveram métodos para a reversão do desequilíbrio fiscal. A equipe de trabalho que estruturou a LRF se balizou nessas experiências e adaptou estes mecanismos às nossas peculiaridades, dada a forma da organização do Estado e o regime político nesses países.

Destacam-se as experiências da Nova Zelândia, onde o Fiscal Responsibility Act, de 1994, define que o Poder Executivo tem liberdade para orçar e gastar, mas em contrapartida tem a obrigação de divulgar amplamente, e de forma contínua, tais gastos, ficando o Poder Legislativo responsável por fixar os princípios normativos.

A experiência européia, prevista no Tratado de Maastrich<sup>2</sup>, obedece a princípios de uma confederação com critérios de convergência, verificando a previsão de metas, punições, admitindo desvios desde que mantida a tendência de ajuste.

Na experiência dos EUA, verifica-se que na Budget Enforcement Act, no âmbito do governo federal, são fixadas metas de superávit e mecanismos de controle dos gastos, abrangendo três conjuntos de regras: metas ajustáveis de déficit, teto de despesas discricionárias e regras de compensação.

Várias diretrizes presentes nas legislações estrangeiras foram introduzidos na LRF. São mencionadas, a seguir, algumas dessas diretrizes da LRF brasileira e, entre parêntesis, as respectivas legislações internacionais nas quais elas se orientaram: objetivo de crescimento e bem estar social (Tratado de Maastrich); princípios fundamentais – Fiscal Responsibility Act; normas gerais: dívida pública, despesas de duração continuada, despesas com pessoal e administração financeira patrimonial (Tratado de Maastrich); mecanismos de compensação na geração de despesas de longo prazo (Budget Enforcement Act); o PPA e a LDO estabelecerão objetivos de política fiscal e metas trienais, sendo que são admitidos afastamentos temporários em relação às metas, sendo os desvios corrigidos (Fiscal Responsibility Act); corte automático de despesas (Budget Enforcement Act); prudência na administração financeira e patrimonial (Fiscal Responsibility Act); padronização e exigência de consolidação das contas (Tratado de Maastrich); transparência: publicação e ampla divulgação da síntese das propostas, leis e prestações de contas (Fiscal Responsibility Act).

---

<sup>2</sup>Tratado assinado em 7/12/1992, em Maastricht (Holanda) sobre a União Europeia. O Tratado prevê a plena unificação dos países europeus signatários, com uma única moeda, a European Currency Unit (ECU) e a constituição de um Banco Central Europeu, ambos convivendo com as moedas nacionais e com os bancos centrais de cada país, mas subordinados ao primeiro. O Tratado prevê também a unificação das políticas externa, social e de segurança. O prazo para que os países decidissem, por meio de plebiscitos ou votação parlamentar, se a incorporação ao sistema havia se adaptado às novas regras, expirou em 1997. As condições eram as seguintes: 1) a moeda de cada país deveria flutuar dentro das margens estabelecidas pelo Sistema Monetário Europeu; 2) a inflação de cada país não deveria superar 1,5% a média observada nos três países da Comunidade Comum Européia de mais baixa inflação; 3) as taxas de juros não poderiam exceder em 2% as mesmas condições do item 2; 4) o déficit público máximo seria de 3% do PIB, e 5) a dívida pública não deveria superar 60% do PIB. O Tratado de Maastricht foi aprovado por praticamente todos os países da CEE, após negativas da Dinamarca e da Inglaterra, que durante 1993 mudaram suas posições. No entanto, as estreitas margens de vitória do "sim" ao Tratado indicaram que os países signatários estavam reticentes quanto à perda de parte da soberania que a adesão à União Européia representa, e temerosos quanto aos efeitos econômicos negativos (especialmente o desemprego) que adviriam de seguir regras tão rígidas.

Quanto a sua constitucionalidade, à parte os vícios de técnica legislativa e de redação, é certo que o conteúdo desta lei observa o quanto disposto constitucionalmente se e naquilo que se mantivesse nos estreitos limites de sua competência concorrente, vale dizer, referente às normas gerais.

Segundo grandes juristas brasileiros são vários os ditames da lei que precisam ser interpretados em consonância com os dispositivos constitucionais para serem considerados válidos, sendo incabível juridicamente a interpretação literal.

Nos termos do § 2º, do artigo 24 da CF/88, as disposições da Lei Complementar 101/00 que podem obrigar legitimamente todos os entes da Federação são somente aqueles que veiculam normas gerais. Daí, tudo o que exceda aquela competência e que se contenha na lei é inválido e não pode subsistir.

Moreira Neto (1993) ensina que “normas gerais, para os feitos do estabelecimento da competência concorrente limitada, são aquelas em que a União, sem distinguir entre entes públicos e sem descer a detalhes particularizantes, estabelece diretrizes e regras jurídicas gerais que devem atuar como orientação e limites, sob cuja consideração os estados-membros legislarão direta, específica e exaustivamente”.

Por seu turno, alguns dispositivos da LRF não permitem sequer que se cogite interpretá-los como sendo de aplicação a todos os entes federados em razão mesmo de sua imposição alargadora da competência da União. É o que se tem, por exemplo, no artigo 17 da Lei Complementar, que reza: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, de medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

A LRF ao atender o comando de competência legislativa constitucionalmente estabelecida, traz a semente para a gestão responsável das finanças públicas. E tanto se dá na parte em que prevê audiências públicas, a participação do povo na elaboração e, depois, no controle do orçamento público, na divulgação dos gastos pelos administradores públicos, na disponibilidade das contas aos cidadãos, dentre outros.

### 3.2 Dispositivos e Conteúdo Geral da LRF

A LRF fortalece o arcabouço legal do planejamento de longo prazo: são 28 artigos que tratam desse tema, ficando claro que a disciplina fiscal que se pretende só será alcançada com o adequado planejamento das ações do governo e da execução orçamentária.

Além disso, requer a LRF requer a elaboração e a disseminação de relatórios fiscais transparentes; a apresentação de um Anexo de política fiscal ao PPA com as metas fiscais plurianuais; e a apresentação de outros Anexos da LDO, tornando as exigências mais rígidas em termos de metas fiscais na sua preparação. Assim, a LRF fortalece o papel da referida Lei na elaboração do orçamento e na gestão fiscal em geral, por meio de:

1) O Anexo de Metas Fiscais da LDO: requer a avaliação do cumprimento das metas dos exercícios anteriores, bem como a análise patrimonial das empresas estatais, dando ênfase ao uso de recursos relativos a privatizações e venda de ativos. Isso tem como objetivo evitar o uso de receitas de capital para financiar despesas correntes e a inclusão destas despesas de fluxo para geração de superávits primários.

2) O Anexo de Riscos Fiscais da LDO: prevê uma análise detalhada dos passivos contingentes do governo, incluindo a avaliação da probabilidade de ocorrência de resultados adversos em disputas judiciais. No caso do governo central, o Anexo de Riscos Fiscais oferece uma análise minuciosa do impacto de mudanças no cenário macroeconômico sobre a geração de receitas, bem como a análise dos desvios dos parâmetros macroeconômicos sobre os quais é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LRF também fortalece a ligação entre a LDO e a LOA. Isso ocorre porque a LRF exige que a LOA siga as mesmas definições da LDO em termos de metas fiscais (detalhadas no Anexo de Metas Fiscais); faça a inclusão de reservas de contingência como percentual da receita corrente líquida a ser usada para liquidação de restos a pagar do ano anterior, bem como dos passivos contingentes que possam se materializar no período de referência; apresente uma listagem dos benefícios tributários e inclua os valores referentes a serviço da dívida do período de referência.

A LRF introduziu novas definições dos principais agregados fiscais e das entidades públicas, particularmente:

1) A LRF exige orçamentos primários equilibrados, portanto excluindo operações de crédito e, por essa razão, financiamento de dívida. A Lei 4320/64, estabelece regras gerais para preparação, execução, contabilização e apresentação de balanços para todos os níveis de governo exigia orçamentos equilibrados incluindo operações de crédito, o que, na verdade, permite financiamento de déficit primário.

Os resultados fiscais devem ser disseminados em caráter bimestral, Relatório Resumido de Execução Orçamentária, e em caráter quadrimestral, Relatório de Gestão Fiscal, que dá conta do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela lei, bem como os mecanismos de compensação para desvios, caso os limites sejam excedidos. Os municípios devem reportar À Secretaria do Tesouro Nacional os resultados do exercício anterior até o final de abril do exercício corrente e os estados têm até o final de maio. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda deve consolidar e publicar os resultados das contas das três esferas de governo até o final de junho. O Poder legislativo de cada esfera do governo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, deve monitorar o cumprimento das metas e dos limites previstos na LRF.

2) A LRF reforça o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), que foi usado para estabelecer os limites de despesa com pessoal nas leis 82/95 e 96/99 (Leis Camata I e II).

Com o propósito de verificar o cumprimento da LRF, a RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidade.

A LRF cria o conceito de empresa estatal dependente, visto que são controladas pelo governo e recebem transferências do Orçamento no período de referência, com o objetivo de financiar gastos com pessoal, operações e manutenção. As receitas, bem como gastos com pessoal destas empresas são, portanto, incluídas nas receitas correntes líquidas jurisdicionadas e no total das despesas de folha de pagamento. A criação das

empresas públicas dependentes fortalece a separação entre o governo e as empresas por ele controladas.

A LRF regulamenta as relações fiscais inter-governamentais, no que tange a alguns dispositivos relativos a receita e a despesa.

Sobre as receitas, a LRF estabelece: a retenção na fonte de transferências federais voluntárias a Estados e a Municípios que não coletam efetivamente seus próprios impostos e a publicação do impacto das isenções tributárias no orçamento do exercício, quando as isenções ocorrem e em dois orçamentos subseqüentes.

Embora os argumentos e dispositivos relativos às despesas sejam foco específico da presente monografia e serão abordados nos capítulos seguintes, vale pontuar, nestas considerações mais amplas que sobre as despesas, a LRF exige que as despesas permanentes não poderão ser criadas sem os aumentos correspondentes nas receitas permanentes ou cortes em outros itens de gasto permanentes; e proíbe novos comprometimentos de gastos que não foram executados antes do término do mandato de um governante em exercício, bem como o registro dessas despesas não executadas nos dois trimestres anteriores ao término do mandato de um governante em exercício, a menos que haja saldo de caixa suficiente para cobri-los no encerramento do exercício fiscal. Além disso, a LRF contém uma regra de “ouro” sobre a despesa de capital (por exemplo, operações anuais de crédito não podem exceder as despesas de capital).

Ainda no âmbito da despesa, sobre a administração de pessoal, a LRF estabelece um limite para o gasto com salários de funcionários do Governo Central (incluindo pagamentos de pensão e pagamentos a subcontratados) equivalente a 50 por cento da receita líquida para o Governo Central e 60 por cento da receita líquida para os Estados e Municípios; a lei ainda define subtetos separados para o gasto com pessoal para os poderes executivo, legislativo e judiciário de cada nível de governo. Após um período de transição inicial de dois anos para o cumprimento desses tetos, quaisquer excessos futuros deverão ser eliminados dentro de oito meses subseqüentes. Se violarem os tetos sobre o pessoal, os governos não terão a permissão para contrair novas operações de crédito e não terão a permissão para receber transferências voluntárias ou garantias de crédito do

Governo Federal. A LRF apresenta mecanismos de correção de desvios para o não cumprimento dos limites de despesa com pessoal. Após um período de transição de dois anos para despesas de pessoal, quaisquer excessos deverão ser eliminados dentro dos oito meses seguintes. Se não houver o cumprimento dos limites com despesas de pessoal, os governos não poderão contrair novas operações de crédito e governos subnacionais não serão autorizados a receber transferências voluntárias ou garantias de crédito do governo federal. A LRF também veda as transferências voluntárias inter-governamentais para financiamento de despesas com pessoal sem uma alocação orçamentária específica na LOA do respectivo ente da Federação que oferece a garantia e daquele que se beneficia dela.

A LRF também proíbe que o Banco Central emita títulos da dívida pública dois anos após sua entrada em vigor (de maio de 2002 em diante). Para isso, o Banco Central implementará a política monetária com os ativos do Tesouro em sua carteira.

A LRF proíbe operações de crédito ou refinanciamento entre os diversos níveis de governo para evitar o risco de calotes intra-governamentais.

A LRF define conceitos e normas a serem observadas por todos os entes da Federação quanto à dívida pública<sup>3</sup>, dívida mobiliária, operações de crédito e garantias. Os limites ao montante da dívida (estoque) serão fixados tomando-se por base a dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que compreende a dívida da administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes - sempre em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

Os limites das dívidas são fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que façam parte de seu cálculo, constituindo, para cada um deles, limites máximos. A apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre. Sempre que alterados os fundamentos das propostas de limites, em razão de

---

<sup>3</sup> O Presidente da República submeteu ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios que foi aprovada em abril de 2002, como Resolução N° 40. Adicionalmente, apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei que defina limites para o montante da dívida mobiliária federal, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão desses limites.

Além das sanções e penalidades institucionais para o não-cumprimento dos dispositivos previstos na LRF, os governantes são passíveis de sanções e penalidades detalhadas na Lei de Crimes Fiscais (LCF). Como um componente integral da pauta de reformas estruturais do Brasil, a LCF aplica-se aos governantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, dos governos federais, estaduais e municipais, bem como de agências descentralizadas e empresas estatais. Entre outras disposições, a LCF prevê detenção de até quatro anos para governantes que: (1) contraíam operações de crédito sem a autorização do legislativo (ou se violarem os limites de crédito ou endividamento); (2) assumam compromissos de despesa nos últimos dois trimestres de seu mandato em exercício que não poderão ser pagos dentro do exercício fiscal atual, ou sem adequar aos saldos de caixa; (3) assumam compromissos de despesas não autorizadas; (4) estendam garantias de empréstimos sem a garantia igual ou de valor superior; (5) aumentem as despesas com o pessoal nos 180 dias anteriores ao término de seu mandato em exercício, e (6) emitam dívida pública não registrada e não autorizada.

Em resumo, a partir da LRF, prefeitos e governantes ficam proibidos de contrair dívidas ou aumentar gastos com pessoal nos últimos seis meses de mandato. Fica proibido o refinanciamento de dívidas e qualquer operação de crédito entre os entes públicos, ainda que por intermédio de suas entidades da administração indireta. Despesas realizadas num exercício somente podem ser inscritas em Restos a Pagar na hipótese de existirem recursos financeiros em caixa suficientes ao atendimento a tais compromissos. Também estão vedados empréstimos que comprometam receitas futuras de tributos – impedimento da antecipação de receitas em relação a fatos geradores de tributo ainda não ocorridos -, de forma que todas as operações de antecipação de receita orçamentária devem ser quitadas no próprio exercício. São, portanto, terminantemente proibidas, no último ano de mandato, ou na hipótese de existir operação ainda não integralmente resgatada. Na hipótese da instituição financeira realizar operações sem que as regras da LRF sejam obedecidas, a operação será cancelada e a instituição não receberá os juros e demais

encargos. Os precatórios não pagos na execução do orçamento do exercício em que foram incluídos, passam a integrar a dívida consolidada e devem ser considerados para fins de apuração do limite de endividamento.

A LRF define como as contas públicas devem ser consolidadas e divulgadas à população ao instituir o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (bimestral) e o institui o Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral). Este último mostra uma leitura das contas da União, do Distrito Federal, Estados e Municípios em linguagem simples e objetiva<sup>4</sup>. O acesso público será amplo, inclusive por meio eletrônico. A partir daí, caberá à sociedade cobrar de seus governantes e julgar se estão procedendo de forma fiscalmente responsável, dentro dos princípios de *accountability*<sup>5</sup>.

O objetivo é aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e de punição dos fiscalmente irresponsáveis. Ao mesmo tempo, espera-se que os bons administradores sejam premiados<sup>6</sup> com o reconhecimento da população e do mercado, inclusive com maior acesso a crédito.

---

<sup>4</sup> Divulgados em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/gestao\\_orcamentaria.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp)

<sup>5</sup> Carla Bronzo Ladeira Carneiro, em artigo intitulado Governança e Accountability: Algumas Notas Introdutórias, informa que: “Andreas Schedler, em um texto muito didático, “disseca”, por assim dizer, o conceito de accountability, identificando suas dimensões e distintos significados e ênfases. Inicialmente o autor distingue as duas conotações básicas que o termo accountability política suscita: a) a capacidade de resposta dos governos (answerability), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade (enforcement) das agências de accountability (accounting agencies) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. A noção de accountability, é basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (answerability e enforcement)”. [http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability\\_1.doc](http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc). Acesso em 09/12/06.

<sup>6</sup> A título de curiosidade, seguem as modalidades de premiação, de acordo com artigo de KRAEMER, Elisabeth Pereira, o qual tem como base a divisão das cidades com até 50 mil habitantes e aquelas com mais de 50 mil habitantes:” i) *Certificado de Gestão Fiscal responsável (Prefeituras que tiveram Despesas de Pessoal em relação à Receita Corrente menor ou igual a 60%)*; 2) *Menção Honrosa: Rumo à LRF (Prefeituras que apresentaram resultados melhores do que os alcançados na mesma data do exercício anterior, nos parâmetros da Despesa de Pessoal em relação à receita Corrente Líquida – DP/RCL – e da Dívida Consolidada em relação à receita Líquida Real – DC/RLR)*; 3) *Campeão de Arrecadação ( Prefeituras que apresentaram arrecadação em níveis superiores na mesma data do exercício anterior, sem criar novos impostos*”. [http://www.gestaoambiental.com.br/recebidos/maria\\_kraemer\\_pdf](http://www.gestaoambiental.com.br/recebidos/maria_kraemer_pdf) .Acesso em 11 de dezembro de 2006.

Quanto a obtenção de superávits primários <sup>7</sup>, que ainda após oito anos de promulgação da LRF permanecem como ponto polêmico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relativa a cada exercício financeiro, deve prever meios para sua obtenção, quando a meta fiscal estiver ameaçada. Para compensação devem ocorrer cortes de despesas ou elevação de receitas. Quanto aos investimentos a LRF estabelece que aqueles cuja execução ultrapasse o exercício financeiro, somente podem ser incluídos no orçamento se já previstos no plano plurianual. Do contrário, apenas por lei específica, obrigatoriamente, esta inclusão pode ocorrer. A destinação de recursos para novos projetos somente podem ser acatados depois de adequadamente atendidos os que já estão em andamento.

Finalmente, as receitas obtidas com a venda de bens e direitos do patrimônio público não podem ser aplicadas em despesas correntes. Isso significa que somente podem ser utilizadas em despesas de capital, ou seja, na aquisição de novos ativos ou na redução de dívidas. Excetuam-se as alienações promovidas cujo produto da arrecadação for destinado ao regime de previdência (geral ou próprio).

---

<sup>7</sup> “Superávit primário significa receitas menos despesas menos investimentos”. [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=100201](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=100201). Acesso em 11/12/06. “O superávit primário significa, literalmente, tirar dinheiro de toda a sociedade, inclusive dos pobres que pagam tributos indiretos, para remunerar os juros devidos aos ricos detentores da dívida pública”. [http://www.desempregozero.org.br/editoriais/o\\_que\\_ha\\_por\\_tras\\_do\\_superavit\\_primario.php](http://www.desempregozero.org.br/editoriais/o_que_ha_por_tras_do_superavit_primario.php). Acesso em 11 de dezembro de 2006.

#### 4 PRINCÍPIOS IMPORTANTES NA APLICAÇÃO PRÁTICA DA LRF

Primeiramente enfatiza-se a necessidade do estudo dos princípios como simbiose indispensável e enriquecedora entre teoria e prática, já que são eles que orientam toda a vida em sociedade. Logo, na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal não é diferente. E, especialmente no controle de despesas deve-se também seguir os princípios proclamados pelos modernos administrativistas, visando evitar arbitrariedades e corrupção perpetrados muitas vezes impunemente pelos agentes públicos.

Entre tais princípios cabe destacar:

**1) Moralidade:** o administrador público não tem que parecer honesto, como tem o dever de assim se comportar. Independentemente de ser um princípio constitucional previsto no art. 37 da Constituição da República, há o dever ético de ter conduta impecável. Ser probo na gestão de cargo ou função pública deixa de ser pressuposto ou mera obrigação moral para constituir-se em dever jurídico. Na LRF constam vários regramentos inovadores e afetos à moralidade pública, como por exemplo, os dirigidos à renúncia de receita, que evitam a concessão e obtenção de favorecimento indevido, propiciando a redução da guerra fiscal (art. 14); e da vedação ao governante, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele (art. 42). Urge ainda salientar que é imperiosa a necessidade de haver controle das finanças públicas, como forma de realização do princípio da moralidade administrativa e de garantia de probidade.

**2) Eficiência:** a eficiência pode ser entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade. Apresenta-se como uma característica jurídica, que pode ser cobrada, a da boa administração dos interesses públicos. O dever de eficiência do setor público, de atuar como bom gestor de interesses da sociedade, inclusive quanto ao controle das despesas públicas, passou a ser um direito difuso da cidadania (art. 37, *caput* da CF/88 e EC n.º 19/98).

Este princípio impõe à administração pública do direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de exercício de suas competências de forma imparcial, neutra transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, remando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

**3) Economicidade:** com relação às despesas pode-se dizer que é a utilização de recursos adequados e suficientes ao menor custo e no momento oportuno.

**4) Legalidade:** traduz a obrigatoriedade de o administrador público sujeitar-se às prescrições da lei e a fazer exclusivamente o que a lei autoriza. É a integral submissão à lei que constitui o princípio da legalidade. Ao particular é facultado fazer tudo o que a lei não proíbe, já o administrador público só pode agir no limite que a lei autoriza (art. 37, *caput* da CF/88). Mediante este princípio, pela doutrina nos Estados democráticos, não apenas os indivíduos são subordinados à Lei, mas também a própria Administração Pública (art. 150, I da CF/88). A legalidade tem por finalidade os direitos e deveres individuais e coletivos. Também como princípio fundamental do Estado de Direito, não se limita a vedar ou autorizar a tributação sem lei, mas fundamentalmente, garantir ao cidadão segurança jurídica, econômica e social.

**5) Legitimidade:** este princípio, essencial nas democracias, é que informa todas as atividades normativas do Estado, em especial, o instituto da *discricionariade*, mediante o qual, por vezes, se autorizará a integração administrativa da vontade contida na norma legal, que esteja ainda carente de maior densificação, para que possa ser concretamente aplicada.

**5) Impessoalidade:** enseja o estabelecimento de regra de agir objetiva para o administrador, em todos os casos, exigindo-se sua imparcialidade (art. 37, *caput* da CF/88).

**6) Responsabilidade:** no Direito Público é uma pedra angular: se todos devem responder por seus atos, com muito maiores razões deve fazê-lo o Estado. Para desempenhar as atribuições de administração pública, cometidas órgãos e agentes do Estado, lhes são

atribuídas competências para agir, mas a cada uma destas correspondem proporcionais responsabilidades no agir: quanto maior e mais grave a competência, maior e mais grave a responsabilidade de quem a exerce. Em síntese, os agentes que administram os negócios públicos devem ser responsáveis por uma gestão prudente e eficiente dos recursos que lhes forem confiados e devem prestar contas desta gestão. Este princípio tem raízes constitucionais, republicanas e democráticas. Cuida-se de fixar limites ao poder daqueles que detêm competências sobre liberdades, direitos e patrimônio dos cidadãos. Agentes irresponsáveis, com imunidade absolutas, não combinam com o ideário do regime democrático ou com os valores que embasam a cultura republicana. Essa tem sido a tônica no pensamento político contemporâneo, com reflexos nas teorias constitucionais e nas teorias democráticas. A legitimidade do poder político advém, em grande medida, dos níveis de responsabilidade a que se encontra submetida a autoridade pública competente. Vale ressaltar que as responsabilidades, no entanto, podem ser tratadas de modo diferenciado, como têm sido historicamente, em face de prerrogativas ou garantias conferidas a certas autoridades públicas, em razão de suas importantes funções. Essas diferenciações afetam os mais variados instrumentais de responsabilização dos agentes públicos, alcançando, inclusive, a própria eficácia do sistema normativo, no qual se insere a Lei Geral de Improbidade. É necessário contextualizar a tipologia das responsabilidades dos agentes públicos, até mesmo porque as percepções jurídica e sociológica nem sempre coincidem quando do diagnóstico acerca da densidade normativa do princípio da responsabilidade

**7) Publicidade:** consagra-se nesse princípio o dever da administração pública de manter plena transparência em seus comportamentos (art. 37, *caput* da CF/88). A LRF tem como um de seus principais objetivos a maior transparência das contas públicas para que estas possam ser devidamente controladas pelos cidadãos.

## 5 A DESPESA PÚBLICA

Toda despesa deve encontrar respaldo constitucional ou legal. Devem, obrigatoriamente, gerar benefício ao Poder Público, seja como aumento patrimonial, seja como retribuição aos serviços prestados ou compra de bens ou serviços etc. Assim, serão consideradas “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos artigos 16 e 17” (art. 15 da LC 101/00).

A despesa há de estar adequada, ou seja, deve existir dotação específica e suficiente ou, existindo previsão genérica, há de estar acobertada entre as despesas realizadas e a realizar, não se ultrapassando os limites estabelecidos para o exercício (inciso I do § 1º do art. 16). Deve ser compatível com PPA e LDO, adaptada às diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nestes instrumentos e não infrinja suas disposições (incisos II).

A despesa pública é regida pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/00, em seus artigos 15 a 24. Mas não somente nela. A Constituição Federal também dispõe sobre o tema, bem como remanescem dispositivos válidos no bojo da Lei nº 4320/64.

Os artigos 15 e 16 cuidam da geração da despesa. O artigo 17, da despesa obrigatória de caráter continuado. Os artigos 18 a 20 da despesa com pessoal. Os artigos 21 e 22 cuidam do controle da despesa total com pessoal e o artigo 24 cuida das despesas com a seguridade social.

## 5.1 Despesa de pessoal

A Lei Camata e, depois, a Lei Complementar 96/99, também revogada, serviram para frear os gastos de pessoal no organismo público, regulamentando, por isso, o artigo 169 da Carta Magna.

Em maio de 2000, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, revogando a Lei nº 96/99 e tornando-se o principal meio de limitar as despesas com os servidores no âmbito de cada ente federado.

O legislador apresenta extensa lista de despesa de pessoal, conforme se pode depurar com a leitura do artigo 18, caput:

Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, e mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

É interessante observar que a LRF pôs fim à polêmica a respeito da remuneração dos agentes políticos, vez que previu expressamente como despesa de pessoal os subsídios pagos a titulares de mandatos eletivos, prefeitos ou vereadores.

Com relação à terceirização de mão de obra no âmbito da despesa de pessoal (§ 1º do artigo 18 da LRF), cumpre observar a grande divergência doutrinária a respeito do tema, vez que o citado parágrafo prevê que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

Ou seja, os gastos com relação à terceirização de mão de obra que substitui servidores ou empregados públicos não mais poderá ser classificada no abrangente elemento 3.1.3.2 (Outros Serviços ou Encargos), mas, exclusivamente, no elemento 3.1.1.1.-03 (Outras Despesas de Pessoal).

O argumento dos elaboradores da Lei é de que esta despesa com a terceirização de mão de obra é uma despesa típica de pessoal, tendo em vista que sua parcela mais significativa resulta em remuneração dos empregados contratados pelas empresas concessionárias de serviços terceirizados. Ademais, o fato de essas pessoas não integrarem o quadro permanente de pessoal dos órgãos públicos não exclui a natureza típica da despesa que com eles é realizada.

Entretanto, a doutrina majoritária vem criticando, em muito este posicionamento. Ivan Barbosa Rigolin, em seu artigo originalmente apresentado sob o título “Serviço terceirizado não é, nunca foi nem jamais será despesa de pessoal – O insólito e absurdo § 1º do artigo 18 da LRF” afirma que:

A despesa com contratos administrativos de serviços é contabilmente classificada como “outros serviços e encargos”, mas nunca, jamais poderia estar significando despesa com pessoal, ou outra despesa com pessoal.

Flávio C. de Toledo Júnior levanta outro ponto importante. Lembra o autor dos tradicionais contratos de coleta de lixo, de varrição de ruas, de limpeza e vigilância de prédios públicos que são serviços públicos, mas que não estão aí para substituir atribuições próprias do servidor público. Em qual rubrica deveria pertencer? À rubrica de “Outras Despesas com Pessoal” ou à rubrica de “Serviços de Terceiros e Encargos”?

Complementando esta crítica, Ivan Rigolin cita dois exemplos que merecem destaque:

Um município desde o início contrata administrativamente, por licitação, empresas de limpeza urbana. Classifica, corretamente, essa despesa como “Serviços e Encargos”. Outro município realizava a limpeza urbana inteiramente por seus servidores, e em dado momento resolve transferir parte desse serviço para uma empresa, licitando o contrato respectivo e, após licitar, entregando-o, porventura, à mesma empresa que trabalha no primeiro município mencionado, a qual, por coincidência, aqui também venceu a licitação.

Então, nessa hipótese que é muito factível, deveria o segundo município classificar a despesa com a empresa limpadora como “outra despesa com pessoal”, enquanto o primeiro município a classifica corretamente como “outros serviços ou encargos”? Tem lógica essa idéia?

Vamos além. Outro ente público emprega mil servidores na limpeza urbana. Resolve demitir quinhentos e destinar, dos que ficaram, duzentos para outras tarefas administrativas, restando apenas trezentos na limpeza. Resolve esse ente, ainda, um ano após, contratar administrativamente uma empresa para, em adição aos servidores mantidos na limpeza, também realizar limpeza pública, e também realizar os serviços de manutenção de jardins. Pergunta-se: o contrato com essa empresa é de substituição de servidores? Quantos? Como, se os empregados da empresa contratada realizam também, além de limpeza, serviços de jardinagem, e os servidores anteriores da limpeza não o realizavam? Onde a substituição de algo que não era feito?

Sérgio Ciqueira Rossi dá o entendimento de que

as atividades operacionais estranhas aos conteúdos laborais do plano de cargos e salários não devem incorporar-se à despesa de pessoal; não serão classificadas na rubrica “outras despesas de pessoal”. Nesse caso, não se está substituindo servidores ou empregados públicos. Segundo o Prof. Carlos Pinto Coelho Motta e outros, na interpretação do dispositivo, parece-nos razoavelmente assente que a terceirização de serviços complementares e acessórios, que esteja formalmente banida dos conteúdos funcionais dos planos de cargos e carreiras dos entes públicos, prossiga sendo contabilizada na rubrica de “serviços de terceiros”.

Além dessas questões, cumpre-se observar outro ponto que merece destaque. Conforme entendimento da lei, os gastos com a terceirização de serviço serão tidas como despesas de pessoal. Os §§ 3º e 4º do artigo 169 da CF/88 preconizam que:

***Artigo 169** – A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*§3º Para cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*

*I-redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.*

*II-exoneração dos servidores estáveis.*

*§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.*

Assim, conclui-se que, superados estes limites, serão necessários cortes que recairão sobre os servidores de carreira e não sobre os terceirizados, tendo em vista que não prevêem redução desses contratos de terceirização.

A apuração de despesa de pessoal no âmbito da esfera de governo leva em conta período de 12 meses (exercício financeiro). Considera os empenhos havidos no mês de apuração e nos onze anteriores (§ 2º, art. 18, LRF). Assim, a apuração toma por base o compromisso, o empenho, e, não, o pagamento.

Prescreve o art. 19:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*I - União: 50% (cinquenta por cento);*

*II - Estados: 60% (sessenta por cento);*

*III - Municípios: 60% (sessenta por cento).*

Esse dispositivo, fundado no artigo 169 da CF/88, mantém os mesmos percentuais fixados pela Lei Complementar nº 96/99 que restou revogada, porém, flexibilizou esses percentuais como se depreende das exclusões do § 1º transcrito abaixo:

*§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

*I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;*

*II - relativas a incentivos à demissão voluntária;*

*III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição(2);*

*IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ou da apuração a que se refere o § 2º do art. 18(3);*

*V - com pessoal, do Distrito Federal e do Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;*

*VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

*b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*

*c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.*

A fim de melhor explicar este dispositivo, Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Siqueira Rossi elaboraram uma fórmula de apuração é a que se segue:

- Despesa Empenhada nas dotações de pessoal (*Adm. direta e indireta*)
- (-) indenização por demissão de servidor ou empregado
- (-) incentivos à demissão voluntária
- (-) despesas com a convocação extraordinária de parlamentares (*casos de urgência ou interesse público relevante*)
- (-) pagamento de precatórios trabalhistas referentes a períodos anteriores ao da apuração

- (-) despesas com inativos custeadas por contribuições dos segurados e por outros recursos dos regimes próprios, cf. alíneas b) e c), inciso VI, § 1º, art. 19, L. 101/00 (*v. expurgos na base de cálculo, item 22*)
- (/) Receita Corrente Líquida do Estado ou do Município
- (=) *máximo de 60% (Estados e Municípios)*

É necessário observar que muitos autores acreditam que este dispositivo é inconstitucional vez que, a União, ao legislar os limites fixados para os Estados e Municípios, está entrando nas esferas de competência e autonomia municipal e estadual, o que é vedado constitucionalmente.

Entretanto, outra corrente doutrinária entende em sua constitucionalidade. HARADA (2001) defende este posicionamento alegando que:

Finalmente, não concordamos com o posicionamento doutrinário no sentido de sua inconstitucionalidade em relação aos limites fixados para os Estados e Municípios. Ante a clareza do texto do art. 169 da CF, este só pode ser entendido como uma exceção à regra do § 1º do art. 24 da CF, que limita à edição de normas gerais por parte da União, no exercício de competência legislativa concorrente. Afinal, não pode existir dois dispositivos constitucionais antagônicos entre si. Outrossim, a lei sob exame não é meramente federal, mas, nacional. Submete todas as entidades componentes da Federação a um tratamento mais ou menos uniforme no que tange às despesas com pessoal, fixando o limite de 50% para a União e limites maiores para as entidades regionais e locais.

Outro tema que deve ser analisado é a repartição dos limites globais de pessoal entre os poderes. O artigo 20 da LRF preconiza o seguinte:

*Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

*I - na esfera federal:*

*a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;*

*b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;*

*c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõe os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à medida das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;*

*d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;*

*II - na esfera estadual:*

*a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do estado;*

*b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;*

*c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;*

*d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;*

*III - na esfera municipal:*

*a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver(6);*

*b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.*

Em resumo, a partir da LRF as despesas com a folha do funcionalismo ficam limitadas a 50% da receita corrente líquida, para a União, 60% para Estados e 60% para Municípios. Caso esses limites sejam ultrapassados, as esferas de poder podem extinguir cargos e reduzir salários<sup>8</sup>. No Legislativo Federal o gasto com o pessoal deve ser de até 2,5% da receita, incluindo o Tribunal de Contas da União e, nas Assembleias Estaduais, até 3%, contados com o Tribunal de Contas do Estado. O Judiciário pode gastar até 6%,

tanto na esfera federal quanto na estadual. O Ministério Público fica com 0,6% (na esfera federal) e 2% (a nível estadual). Assim que for atingido o limite de 95% do percentual máximo de gastos com pessoal, automaticamente ficam suspensas as concessões de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, novas admissões e contratação de horas extras. É proibida a concessão de reajustes ao funcionalismo público depois de 30 de junho do último ano de mandato (seis meses antes do fim do mandato).

Esses pontos ainda geram polêmicas. Alegam-se que dispositivos dos art 19 e 20 da LRF afrontam ao princípio da não vinculação de receitas tributárias, bem como contraria ao princípio da separação dos Poderes.

Entretanto, HARADA (2001) argumenta que a primeira objeção (afronta ao princípio da não vinculação de receitas tributárias) não procede, “na medida em que a norma em questão apenas fixa limites de despesas, não promovendo qualquer vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, o que é vedado pelo inciso IV do art. 167 da CF.”

Com relação à segunda objeção (contrariedade ao princípio da separação de poderes) é muito mais séria, na medida em que “a imposição de limites de despesas com pessoal para todos os Poderes, tendo em vista a autonomia orçamentária deles, conflitaria com o princípio federativo inserto no art. 2º da CF.”

Entretanto, o autor faz uma importante ressalva:

De fato, como exigir que a União limite suas despesas de pessoal ativo e inativo a 50% da receita corrente líquida, sem estabelecer percentuais para cada Poder? O orçamento fiscal da União compreende as dotações referentes aos três Poderes (§ 5º do art. 165 da CF), de sorte que, se há um limite global para a União, este deve ser repartido proporcionalmente entre os Poderes, considerando o percentual de participação de cada um deles e do órgão ministerial no bolo da receita pública. Outrossim, de nada adiantaria o Executivo ater-se ao seu percentual se outros Poderes não tivessem limites, implicando superação do limite **global** da União, que é de 50% (soma dos percentuais atribuídos aos três Poderes e ao Ministério Público).

---

<sup>8</sup> De acordo com ANGHER, Anne Joyce (2006): “Por unanimidade de votos, o STF deferiu, em parte, o

Por fim, com relação ao controle da despesa de pessoal, a LRF cria um limite aos órgãos ou Poderes que, porventura, tenham ultrapassado os limites da despesa de pessoal não podem conceder aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores e, nem tampouco, contratar horas extras e criar ou prover cargos (exceto na vacância de setores tidos como essenciais, como educação, saúde e segurança).

O artigo 22 § único prescreve que este limite máximo é de 95 % da despesa de total com o pessoal. Caso o órgão ou Poder ultrapasse 90% (limite de alerta), o Tribunal de Contas notificará o chefe do Poder em risco fiscal, o prefeito ou o presidente da Câmara (art. 59, § 1º, II, LRF).

## **5.2 Despesa obrigatória de caráter continuado**

O legislador federal destacou a denominada despesas obrigatória de caráter continuado ao inserir o tema no Capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, através da Subseção I, denominada “*Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado*”, tratada no artigo 17 e seus incisos.

Conceitua o *caput* do art. 17 a despesa obrigatória de caráter continuado como sendo a “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

O exemplo de despesas obrigatórias de caráter continuado mais afeto à Administração Pública é o de despesas com pessoal, conforme definido no *caput* art. 18 da LRF.

Nos termos do § 1º do art. 17, os atos que criarem ou aumentarem despesas de caráter continuado deverão ser instruídos com estimativa de impacto orçamentário—

---

pedido de medida cautelar na Ação de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, para suspender a eficácia da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” deste § 1º até a decisão final da ação.

financeiro o exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (inciso I do art. 16) e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, o ato deve ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas (§ 2º do art. 17).

A comprovação mencionada deve conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentares (§ 4º do art. 17).

Vale dizer que deve haver uma adequação entre o ato que cria ou aumenta a despesa de caráter continuado com o plano plurianual e a LDO, de forma que se preserve um equilíbrio e coerência nas despesas públicas.

O aumento permanente de receita a que menciona o texto legal deve ser entendido como o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, todos em obediência ao princípio da legalidade (§ 3º do art. 17).

Observa-se, nos termos do § 5º do art. 17, que a despesa de que trata o artigo 17 não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º (comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados previstas no Anexo de Metas Fiscais), as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

A exceção à exigência de o ato que aumentar ou criar despesas deva ser instruído com estimativa de impacto orçamentário–financeiro diz respeito às despesas destinadas com o serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração do pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Entendeu o legislador na redação do § 6º do art. 17 tratar-se de despesas prioritárias ou preferenciais, razão pela qual instituiu a exceção referida.

Com a finalidade de evitar burlas ao sistema de geração de despesas, cuidou o legislador de inserir um parágrafo na sistemática das despesas de caráter continuado que visa considerar também como aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Deste modo, evita-se que sejam criadas tantas despesas com caráter de tempo limitado, cuja sistemática de implantação é mais simples e que depois possam se perpetuar no tempo.

### **5.3 Restos a pagar**

Restos a pagar é a classificação dada às despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício, ou seja, até 31 de dezembro, podendo ser realizadas e quitadas em qualquer tempo, enquanto não se verificar a prescrição quinquenal em favor da Fazenda Pública. Constituem eles a denominada dívida flutuante e devem ser registrados em conta própria. Normalmente, são pagas através de crédito especial, podendo haver dotação orçamentária específica para seu pagamento.

A Lei Complementar 101/00 prevê em seu artigo 42 rigorosa restrição. A proposta legislativa original previa a inadmissibilidade de transferir para outro exercício qualquer verba não paga, salvo as de dezembro.

Assim dispõe o artigo 42 da LRF:

*Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

A limitação alcança, como se vê da dicção do artigo, a obrigações que possam ser assumidas nos meses de maio em diante, antes do término do mandato. Logo, a partir de 1º de maio, o governante não mais pode assumir compromissos que não possa cumprir no próprio exercício financeiro.

Tal determinação não impede que obrigações assumidas antes de tal período possam passar de um exercício para outro, o que vem se constituindo uma prática nefasta para a gestão pública.

Por outro lado, é importante salientar que não se pode interpretar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre restos a pagar apenas literalmente, de maneira isolada dos princípios e da complexa legislação regente do Orçamento Público.

O artigo 36 da Lei 4.320/64 diz que “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro.”

Vê-se, pois, que o regime adotado pela lei brasileira é o de competência. A preocupação é com as obrigações, compromissos. Unem-se princípio da anualidade com o regime de competência, donde surge a regra de elaboração do orçamento da despesa.

Tem-se que destacar que, a Lei 4.320/64, em seu art. 36, impõe ainda, separação entre restos a pagar processados e não processados. Nos primeiros, a execução física se deu até 31 de dezembro, tendo ocorrido também, até essa data, a liquidação da despesa. Nos não processados a execução física pode ter ocorrido até 31 de dezembro, não houve a liquidação; ou a execução ficou um pouco diferida, para se completar no início do exercício subsequente.

É importante compreender que os créditos orçamentários de um exercício só se prestam a atender despesas que fisicamente nele serão executadas, gerando obrigações de pagamento. Do ponto de vista dos princípios e das regras do Orçamento Público não se pode utilizar créditos de um exercício para atender despesas que foram ou serão realizadas em outro.

## **6 RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DE DESPESA**

### **6.1 O Ordenador de Despesas e a LRF**

Via de regra, o Ordenador de Despesas é o servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos, sendo definido, de acordo com o Decreto Lei nº 200/67, como o "agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos respondendo pelos prejuízos que acarretam à Fazenda”.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ordenador de Despesas passa a exercer um papel mais expressivo dentro da Administração Pública, sendo mais valorizado por responsabilizar-se pelo equilíbrio nas contas públicas, uma vez que exige a norma, como condição de validade para determinados atos, não só que se ordene a despesa, mas sim que proceda previamente a análise dos fatores que ensejam ou não sua regularidade e avalie ainda a compatibilidade do ato com o Orçamento, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. Assim sendo, a função Ordenador de Despesas adquire o aspecto de “analista de finanças públicas”, pautando seus atos em três preceitos fundamentais do controle da despesa pública: legalidade, fidelidade funcional e cumprimento do Programa de Trabalho.

Assim, antes de ordenar qualquer despesa, deve o agente responsável verificar a existência de norma legal que a autorize, inclusive documentando o fato por meio de sistemas informatizados ou formulários com campo próprio para registrar o devido amparo legal. Além disso, quando a Administração Pública assume um compromisso que implique realização de despesas, como regra, deve proceder à reserva de recursos previstos no orçamento para cumpri-lo, evidenciando a aplicação prática dos princípios da fidelidade funcional e do cumprimento do programa de trabalho.

Para assegurar a harmonia entre o orçamento e as regras jurídicas que criam a obrigação, foi vedada ao ordenador, como regra, a realização de despesa sem prévio empenho, cujo teor monetário deverá corresponder exatamente ao valor a ser pago, de uma

só vez, sendo estabelecidas apenas três exceções em que o agente poderá atuar com valores não coincidentes: a) empenho por estimativa, feito desse modo porque o valor exato não pode ser previamente determinado; b) empenho global, que ocorre para atender às despesas contratuais e outras, desde que sujeitas a parcelamento; c) outros casos especiais, previstos na legislação específica, em que for dispensada a emissão da nota de empenho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu esforço de tornar transparente as finanças públicas e definir responsabilidade, passou a obrigar que o ordenador de despesa declare que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para tanto, compete ao agente verificar se ela é objeto de dotação específica e suficiente, ou se está abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas ou a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

## **6.2 Atenuantes de responsabilidade do Ordenador de Despesas**

Existem possibilidades em que as circunstâncias, os fatos do cotidiano, poderão permitir a alegação de condutas que justifiquem a irregularidade ou impeçam a penalização do ordenador de despesas.

Além da questão do cumprimento de ordens não manifestamente ilegais (onde o agente é obrigado a cumprir as determinações do seu superior), é possível destacar algumas excludentes de conduta, colhidas ao decorrer da pena, conforme se vê a seguir:

### *a) Ausência de alerta pelos Tribunais de Contas*

A LRF obriga os Tribunais de Contas em determinadas situações - sem prejuízo do poder que já possuem de sustar a execução do ato, requerer a sustação de contrato e aplicar penalidades - a alertar a autoridade que atingir determinados limites na execução de despesas de alguns atos (Art. 59, & 1º, Lei Complementar 101/00).

Caso a irregularidade ou o crime estejam associados à ocorrência de motivos que exigem prévio alerta, pode a autoridade apontar a falta deste em sua defesa, como atenuante de responsabilidade.

*b) Falha estrutural e a inexigibilidade de outra conduta*

Permanecem válidas, mesmo na LRF, na apuração de responsabilidade no âmbito administrativo, as alegações de defesa de falha estrutural - quando a irregularidade decorre de condições estruturais do órgão, comprovadamente invencível pela boa intenção do agente - e inexigibilidade de conduta diversa - quando pelas condições da ocorrência do ato não se poderia exigir que o agente tivesse outro comportamento.

*c) Ausência de dolo*

É regra geral do Direito Penal que, salvo disposição legal em contrário, não se pune o crime praticado na modalidade culposa. Como a maioria das condutas criminalizadas pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, não prevêem a forma culposa, servem de defesa o cometimento do ato por negligência, imprudência ou imperícia.

Em alguns casos, porém, poderá ocorrer de alegação de imperícia - falta de conhecimento teórico ou prático - agravar a situação da autoridade superior que procedeu com *culpa in eligendo* (culpa do agente que escolhe mal o servidor para determinada função) à designação do ordenador de despesa. Impõe-se por esse motivo cautela na alegação.

*d) Recursos de convênio ou de transferências*

Em algumas oportunidades, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a realização de despesa sem a existência do correspondente recurso financeiro. Quando, porém, esse depender de repasse - seja por força de convênio ou outro instrumento, é possível ao ordenador apontar como excludente da responsabilidade pela infração, a culpa de terceiro, que, estando sujeito ao dever do repasse, seja por força de lei ou de contrato, omitiu-se.

*e) No caso particular de Municípios*

A omissão da União na prestação de assistência técnica prevista no art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal também pode ser alegada como atenuante de irregularidade, em caso específico.

Diante das situações ora expostas, conclui-se que a implementação da característica de maior responsabilidade atribuída ao ordenador de despesas bem como as demais disposições previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, são importantes mecanismos de otimização das despesas públicas, restringindo as possibilidades de ocorrência de irregularidades em todo o processo o que contribui para maior eficiência da Administração Pública e seus fins.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública vem passando por profundas transformações visando à mudança de uma administração burocrática, voltada para o controle dos processos, para um modelo gerencial mais preocupado com os resultados. Na busca por uma ação pública mais efetiva, o controle das despesas realizadas pelo poder público e a otimização das mesmas mostra-se tema de extrema relevância.

Neste contexto, pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal revolucionou, de maneira significativa, o modo de gestão administrativa. Isso porque tal lei tem como principais objetivos o planejamento das finanças públicas, buscando o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, a maior transparência na gestão das contas públicas, um controle mais rígido, tanto dos gastos públicos por meio de normas que visem evitar seu excesso, quanto dos administradores da coisa pública, os quais estão sujeitos a diversas sanções por descuido ou má-fé no uso dos recursos arrecadados pelo Estado.

Este instrumento, ao estabelecer normas de finanças públicas e medidas moralizadoras destinadas à responsabilidade na gestão fiscal, torna possível um melhor atendimento às demandas da sociedade, como saúde, educação, moradia, segurança pública, entre outros. Isso porque o desequilíbrio financeiro impede que o Estado atue de forma adequada na realização de seus fins, desviando verbas destinadas aos programas básicos para o pagamento de juros e demais encargos de dívidas.

Portanto, a LRF é um diploma normativo eficaz para que o poder público evite gastos desarrazoados para que possamos viver harmonicamente numa sociedade mais justa e igualitária. Assim, tal lei representa um importante instrumento de concretização dos postulados do Estado Social Democrático de Direito, pois é um mecanismo colocado à disposição do cidadão na busca de efetividade no cumprimento dos princípios insculpidos pelo legislador constitucional no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, especialmente os da moralidade, publicidade e eficiência.

Ainda no que diz respeito à administração gerencial, acredita-se que a promulgação da lei significou um grande avanço nas relações governamentais, uma vez que

embora a LRF não tenha trazido mudanças significativas no modo de fazer a contabilidade. Entretanto, exigiu que se extraísse da contabilidade um maior volume de informações e em maior grau de avaliação e qualificação gerencial para a tomada de decisão. Para o segundo aspecto institui como inovação o Relatório de Gestão Fiscal, mais analítico e a ser publicado quadrimestralmente. Quanto ao segundo a LRF dá forma ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Financeira para todas as esferas da administração pública, define o que compõe o relatório e como se publica a informação, em outras palavras exige que cada governante publique a cada dois meses, balanços simplificados das finanças que administra, assim o acesso público passou a ser mais amplo, inclusive por meio eletrônico, com o objetivo de aumentar a transparência na gestão do gasto pela Administração. Cabe à sociedade a cobrança de ações e providências que evidenciam a finalidade da AP – a consecução do bem comum, por intermédio da prestação eficiente de serviços de sua competência -, bem como o julgamento quanto à lisura na gestão fiscal.

Concluindo, a despeito, de amplas discussões principalmente sobre o tratamento referente à despesa pública na LRF, conclui-se que a ampliação do acesso a informação possibilitado pela LRF é importante para a boa gestão do recurso público. Pelo exposto na monografia que a imposição de controles e sanções e a maior visibilidade dos atos orçamentários na gestão fiscal podem contribuir para o fortalecimento da dimensão ética na administração financeira pelos entes políticos, sintetizada na meta de melhoria das decisões e ações de gastos e na máxima de que não se pode gastar mais do que se arrecada. Ou seja, a LRF resgata a preocupação com a limitação da despesa pública e com a implantação de uma contabilidade de custos na administração pública. As normas e princípios de contabilidade, os padrões contábeis utilizados, a articulação entre os demonstrativos e relatórios, o reconhecimento da necessidade da explicitação de uma estrutura de custos, os avanços e inovações no que tange a visibilidade e entendimento das contas públicas, dentre outros aspectos são importantes direções e alcances possibilitados à gestão pública no Brasil, a partir dos dispositivos da LRF e de suas regulamentações normativas antecedentes e subsequentes.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-157, jan./mar. 2000.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

CAIXETA, Giovanni José. **Despesa pública**. Belo Horizonte, 1997. (mimeo)

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasil, ano 38, n. 151, p. 153-170, jul./set. 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

HARADA, Kiyoshi. Lei de Responsabilidade Fiscal. **L & C – Revista de Direito e Administração Pública**, ano IV, n. 35, p. 17-19, maio 2001.

DALTON, Hugh, **Princípios de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1977.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. Breves Anotações sobre disposições da Lei Complementar n.º 101, de 4.5.00. In: QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações: uma primeira abordagem**. 1. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2001. p. 307-327.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71-93, jul./set. 2000.

\_\_\_\_\_. Comissão de licitação: regras para constituição, normas gerais, conceitos e limites. **Boletim de Licitações e Contratos**, v. 6, n. 7, jul. 1993.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho et al. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MUKAI, Toshio. Anotações à Lei de Responsabilidade Fiscal: sobre as despesas. In: QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações: uma primeira abordagem**. 1. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2001. p. 295-304.

OLIVEIRA, Austen S. Restos a pagar e a Lei de Responsabilidade Fiscal, **Revista do TCESP**, São Paulo, n. 99, mar./jun. 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_. Improbidade administrativa e controle das finanças públicas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 12, ano XVI, dez. 2000.

SANTANA, Jair. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TOLEDO JÚNIRO, Flávio C.; ROSSI, Sérgio Ciqueira. As despesas de pessoal do município no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. **L & C – Revista de Direito e Administração Pública**, ano IV, n. 35, p. 06-11, maio 2001.

TORRES, Luiz Antônio Gonçalves. A responsabilidade na gestão fiscal. In: QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações: uma primeira abordagem**. 1. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2001. p. 205-221.

## ANEXO 1

### **ESTRUTURA ATUAL DA SUPERINTENDENCIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E FINANÇAS**

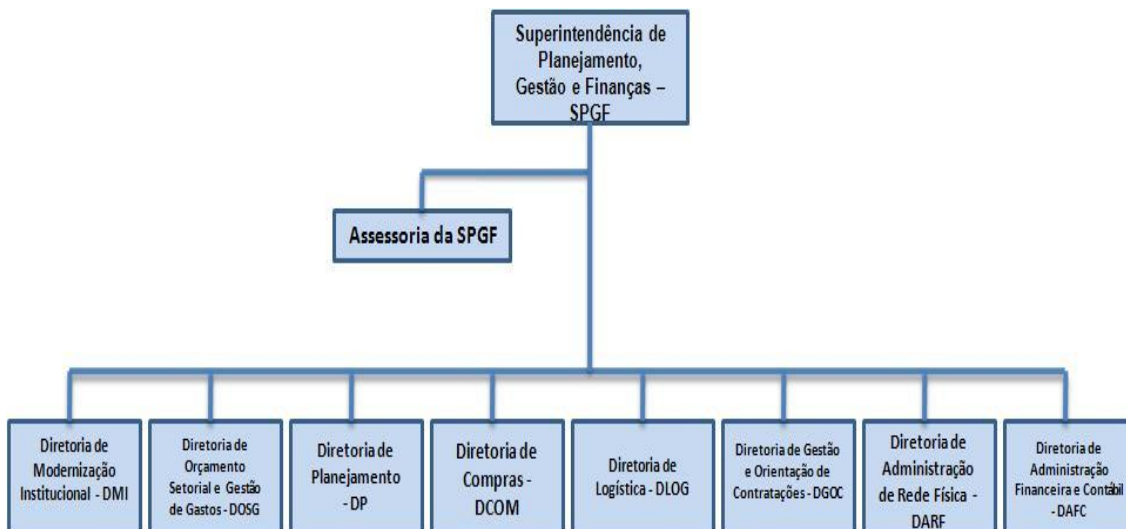
Este anexo apresentando a estrutura orgânica básica da SPGF/SEF, bem como os resultados e algumas ações desta unidade, visa mostrar a importância da capacitação e treinamento de pessoal para uma gestão fiscal em setores fins da administração pública – como o gerenciamento de compras, sob os dispositivos da Lei de Licitação.

O foco na discussão da despesa pública inclui principalmente as despesas de pessoal, sem as quais mudanças gerenciais e estratégicas em Minas Gerais sob o manto do Choque de Gestão, por certo não teriam os alcances desejados. A título de exemplo vale mencionar que uma das metas do Choque de Gestão é o investimento em capacitação e treinamento de pessoal, com significativos volumes de despesas previstas e realizadas.

Este relatório foi elaborado em atendimento ao disposto na Resolução nº. 3.958, de 31 janeiro de 2008, e apresenta, do ponto de vista gerencial, os resultados da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças relativamente à Unidade Orçamentária 1191 – Secretaria de Fazenda, com foco nos Programas de Trabalho constantes do Quadro de Detalhamento da Despesa, do Orçamento 2007, e bem assim nas demais atividades desenvolvidas pela SPGF.

A estrutura orgânica básica da Secretaria de Fazenda é a prevista na Lei Delegada 123, de 2007. Com a edição desse ato legal, a estrutura organizacional da SPGF passou a contar com mais duas diretorias: a de Planejamento e a de Modernização Institucional, perfazendo um total de oito diretorias, conforme organograma abaixo:

FIGURA 1  
 ESTRUTURA ORGÂNICA BÁSICA  
 SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS  
 SEF/MG  
 2008



FONTE: DMI/SPGF/SEF: DIRETORIA de Modernização Institucional; Superintendencia de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças tem a importante missão de contribuir para que as unidades da SEF cumpram sua missão de forma alinhada às diretrizes governamentais, mediante a gestão do planejamento, do orçamento, contabilidade e finanças, da garantia da melhoria contínua dos processos e da qualidade do gasto, e o provimento de contratações, infra-estrutura e logística.

Registre-se que em 2007 todas as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEF estavam alinhadas com o Programa de Governo Estado para Resultados e com os objetivos do Mapa Estratégico da SEF. Os resultados alcançados pelas ações organizacionais da Secretaria de Estado de Fazenda - SEF em 2007 são devidos, basicamente, ao envolvimento dos gerentes e servidores, e ao modelo de gestão estratégica adotado, que permitiram: Uniformização da metodologia de gestão; Agilidade nas decisões; Correção de rumos; Organização dos trabalhos; e Integração interna.

## ANEXO 2

### Memórias de Reuniões sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com os Secretários de Estado da Fazenda e do Planejamento - 1999

Fortaleza, 02 de março de 1999

#### ABERTURA

Apresentação do **Ministro**: desequilíbrios, novo regime fiscal (pecs, leis e decretos), Lei Resp. Fiscal – experiência internacional, conceitos e princípios.

**Secretário executivo do MOG** enfatiza: criar cultura, responsabilidade de não criar compromissos sem condições de cumprimento e importância da transparência.

#### OBSERVAÇÕES DE REPRESENTANTES DOS ESTADOS

**Ceará**: prazo de enquadramento e tempo de tramitação.

**Piauí**: corrigir desigualdades regionais; maior participação dos Estados já na elaboração do Orçamento federal; Presidente poderia convocar presidentes de outros poderes da União e Estados para apelo à consciência do problema fiscal; LRF oportuna e salutar, mas deve considerar observações acima.

**Bahia**: ajuste outros poderes; pede coordenação e reuniões periódicas com ministério para ajudar ajustes e trocar informações; LRF vem em boa hora.

**Pernambuco**: reforma tributária em separado pode ser problema; renúncias fiscais no mecanismo de compensação; receita tributária como parâmetro para endividamento; tratamento de recursos derivados das privatizações; tratamento na Lei Camata de desembolsos para fundos de previdência; refinanciamento de precatórios; comprometer outros poderes; LRF é importante para pautar comportamento de administradores públicos e merece apoio dos gestores estaduais.

**Pará**: receitas de transferências para Estados são instáveis (Pará perde 2 bilhões em 4 anos com Lei Kandir, FEF, ex-INSS, etc...); acerto prévio à LRF desse desequilíbrio fiscal estrutural; tratamento claro dos demais poderes.

**Espírito Santo**: ES tem 23% de gastos com outros poderes; explicitar limites por cada poder e regra de ajustamento.

**São Paulo**: Princípios bons, corpo da LRF é decepção; outros poderes são maior problema e punições só para executivo; projeto de controle centralizador burocrático que fere princípio da autonomia das Ufs; muito detalhista engessando administrações das Ufs; como cortar automaticamente outros poderes?; regra de restos a pagar inaplicável; não multiplicar normas e sanções para não virar letra morta; comissionados são os que mais trabalham e demitidos são reintegrados pela Justiça; precisa de Lei mas tem que discutir em profundidade e com participação da Federação – como ser responsável se não tem autonomia?

#### - Rio de Janeiro:

- preocupado com cumprimento da LRF pois herança de dívida é muito pesada; rigidez nas despesas e receita pouco administrável (ICMS); mais descentralização e menos controle burocrático; não concorda com LRF mas aberto à discussão.

#### - Ceará 2:

- sugestões da reunião BNDES serão incorporadas ?; enquadramento dos outros poderes; prazo para restos a pagar; dois PPAs em 99?; mais encontros com ministério; discussão oportuna pois ajuste depende de gestão.

#### - Minas Gerais:

- legado ruim de governos anteriores; responsabilidade não vem de regras burocráticas mas de controle social; fatores exógenos como juros afetam dívida mobiliária; Lei Kandir, FEF, etc.. sangram Estados; Minas entende importância da LRF mas precisa discutir mais pois está atrasada nas análises.

#### - Sta Catarina:

- precatórios de 95 a 98 dificultariam cumprir regra de restos a pagar; problema de isenções tributárias que são concedidas pelo legislativo; se LRF estivesse em vigor teriam grandes dificuldades esse ano e mais ainda no próximo.

#### - Distrito Federal:

- discussão é oportunidade de aperfeiçoar projeto de Lei; prioridade agora é salvar o País e Estados e Municípios devem cooperar.

#### - Rio Grande do Sul:

- Hora talvez não seja oportuna para LRF; precisa de projeto de desenvolvimento; resolver antes crise dos Estados, agora projeto seria natimorto; comprometer outros poderes sem torná-los bode expiatório; projeto não está maduro para ser aprovado.

#### - Amapá:

- qual a disposição do governo federal de introduzir sugestões dos Estados?

**- Paraná:**

- precisamos da Lei. Se já existisse talvez não houvessem os problemas levantados por S. Paulo, Minas e outros; compete a nós trazer sugestões para aprimorar a LRF; exemplo de sugestão – explicitar no artigo 2º obrigações dos legislativos e judiciários.

**FECHAMENTO**

- **Secretário Executivo do MOG:** sugestões por escrito até dia 05/03; prazo do Legislativo indica vontade da sociedade de ter a LRF; queremos projeto efetivo e não letra morta; visa o longo prazo e não o ajuste fiscal imediato; precisa ser flexível para durar superando as conjunturas; projeto nos integra e nos chama a uma co-responsabilidade na administração de todos os recursos públicos; não é jogo de soma zero, bom para todos.

- **Ministro:** encerramento da reunião.

**Memória da Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com Secretários de Estado da Administração**

*19 de janeiro de 1999, 14:00 – 18:00 hs.*

*Brasília, MOG/SEAP Esplanada dos Ministérios, Bloco C.*

1. Abertura e considerações gerais por: Dr. Martus Tavares (Secretário-Executivo do Ministério do Orçamento e Gestão-MOG), Dra. Cláudia Costin (Secretária de Estado da Administração e Reforma do Estado) e Dr. Luciano Moreira (Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração).
2. Exposição do Anteprojeto: a) fundamentação, objetivos da lei e princípios de responsabilidade fiscal - por Álvaro Manoel (MOG); b) principais aspectos relativos a despesas com pessoal e regime próprio de previdência - por José Roberto Afonso (SF/BNDES).
3. Debate com os Secretários de Administração e seus assessores em que foram apresentadas dúvidas, sugestões e críticas.
4. Conclusão: O Governo Federal está aberto para receber dos Secretários de Estado da Administração sugestões, sistematizadas na forma de "emendas", que deverão ser enviadas o quanto antes, preferivelmente até o final do mês de janeiro, para aperfeiçoar e preparar o projeto de lei a ser enviado ao Congresso em fevereiro.

Dúvidas, sugestões e críticas apresentadas durante o debate:

1. *Conceitos de receita e despesa para aplicação aos gastos com inativos:* Foram apresentadas dúvidas quanto à inclusão ou não de algumas rubricas na apuração de receitas e despesas com a previdência própria, para efeito de cômputo dos limites, como, por exemplo: a) o rendimento do Fundo entra no cômputo da receita?; b) a contribuição patronal será contabilizada como despesa com pessoal?; c) todo gasto com inativo é despesa?; d) compensação com o INSS entra como receita? Foi esclarecido que devem fazer parte das receitas as contribuições do empregador e do servidor, bem como os recursos vinculados a tais ações, ainda que relacionados a fundos, inclusive podendo compreender as receitas de privatizações, de eventuais compensações entre regimes de previdência e o retorno das aplicações financeiras. Por outro lado, todo o gasto com inativos, ainda que honrado através de fundo ou ente indireto, deve fazer parte das despesas totais com pessoal. A contribuição do empregador, assim como qualquer disponibilidade financeira do Fundo, só entra como receita no momento da retirada do saque. Foi pedida melhor avaliação sobre: a) a não incidência da prestação devida à União pela rolagem das dívidas sobre as receitas de contribuições; b) considerar como receita a compensação a ser eventualmente recebida do INSS, e isso ser realizado mês a mês; c) que as contribuições e receitas vinculadas sejam computadas do lado das despesas, reduzindo o montante do gasto com inativos, ao invés de incluídas na base da receita, na qual contavam parcialmente (60% no caso da Lei Camata).
2. *Gastos dos Poderes:* Foi ressaltada a necessidade de serem incluídos limites e sanções específicos para cada Poder em cada nível de governo, inclusive para o Ministério Público e o Tribunal de Contas que, embora façam parte do Executivo e do Legislativo, respectivamente, possuem bastante autonomia na determinação dos seus gastos com pessoal. Dentre outros casos, foi citado o exemplo de Estado onde se desconhece a remuneração dos desembargadores, pois o processamento da folha de pagamento foi apartado do sistema do resto do governo e passou a ser realizada por empresa privada. Sugeriu-se que na LDO fosse obrigatoriamente estabelecido o percentual do total gasto por cada Poder e que sobre o duodécimo resultante fossem aplicadas limitações, conforme o caso.
3. *Controle Social e Transparência:* Foi destacado o fato de que há pouco conhecimento dos gastos dos Poderes independentes, devendo também haver na LRF um dispositivo para assegurar a transparência e, conseqüentemente, o controle social sobre eles. Sugeriu-se que a responsabilização e

as punições contidas na Lei atinjam também os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Legislativo. Quem controla os controladores?

4. *Renúncia de receitas*: O anteprojeto foi considerado tímido no que se refere à guerra fiscal e, diante disto, foi sugerido que houvesse dispositivo limitando a renúncia de receitas, de modo a não comprometer a manutenção de serviços essenciais à população. Foi também mencionado que dever-se-ia apurar a responsabilidade do gestor público que agisse em prejuízo também da receita pública. Foi citado exemplo de Estado onde, na implementação do PDV, foram dispensados principalmente servidores da Saúde e Educação, que são serviços essenciais e onde normalmente há carência. Ou seja, em lugar de reduzir, haveria, sim, um aumento de despesa com pessoal, conquanto o Estado, de alguma forma, haveria de repor o pessoal. Situação análoga é a do gestor público que concede benefícios fiscais e financeiros sem conhecer o impacto dessas concessões sobre as contas públicas.
5. *Limites expressos na razão gasto com pessoal/receita*: Pedida atenção para explicitar os determinantes de eventual desenquadramento: se resultante de aumento de despesa ou diminuição de receita? Se possível, diferenciar tratamento conforme uma das duas motivações, estimulando a correção dos desvios, mais pelo movimento da receita do que apenas agir para conter o gasto.

**Memória da Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com assessores dos Estados**

Rio de Janeiro, 14-15 de janeiro de 1999

BNDES, 9:00 - 18:00 hs.

5. Exposição do anteprojeto de lei (fundamentos, objetivos, e principais dispositivos) a cargo de José Roberto Afonso (BNDES) e Álvaro Manoel (MOG)
6. Debate com os assessores das Secretarias de Fazenda dos Estados, onde foram apresentadas dúvidas, sugestões e críticas, em duas etapas:
  - a. Pontos Gerais; e
  - b. Discussão por artigo.

1. Conclusões e agenda futura de trabalho a cargo de Dr. Cincinato (MINFAZ).

Acordado que as Secretarias de Fazenda dos Estados sistematizarão as sugestões na forma de "emendas", que deverão ser enviadas o quanto antes, preferivelmente até o final do mês de janeiro. Até o dia 18 de janeiro, os assessores deverão enviar informações sobre o gasto com pessoal e o repasse total por Poder, pelo menos para 1998 (despesa liquidada, pelo conceito da Lei Rita Camata) para subsidiar reunião com os Secretários de Administração (19 de janeiro) e da Fazenda (29 de janeiro).

Pontos Gerais apresentados durante o debate:

1. *Utilização das receitas de privatização*: Questionou-se a dificuldade de excluir as receitas de privatização do conceito de resultado primário que será utilizado como meta, especialmente no caso em que tais recursos destinam-se a investimentos.
2. *Saldo das disponibilidades de caixa*: Foi ressaltada a necessidade de definir melhor o conceito para evitar desvios.
3. *Despesas de pessoal*: Foi ressaltada a necessidade de definir melhor o conceito para evitar desvios e problemas de interpretação (já que existem vários conceitos em vigor). Sugeriu-se que a terceirização de serviços fosse incluída no conceito e que houvesse limites por Poder (se necessário, em virtude da disparidade de gastos por Poder entre os Estados, estabelecendo-se os limites com base nos incrementos). Foi colocada a necessidade de conhecer melhor e dar transparência aos gastos por Poder.
4. *Aspecto qualitativo*: Foi questionado o fato de que a adequação ou não aos limites pode não refletir o espaço existente para ajustamento.
5. *Transparência*: Foi elogiada a ênfase dada à transparência no Anteprojeto, cujo objetivo foi entendido como sendo o de reeducar, orientando uma mudança de cultura no sentido de uma maior responsabilidade fiscal. Foi elogiada também a condução do processo, baseada na discussão e no debate aberto.
6. *Princípio federativo*: Foi ressaltada a necessidade de reforçar os princípios, deixando espaço para que cada Estado possa operacionalizar dentro dos limites de acordo com suas particularidades. O Anteprojeto deve ser neutro em termos de distribuição de receitas e não deve engessar iniciativas como a do Orçamento Participativo. Deve também haver equilíbrio entre receitas e despesas. Questionou-se se a distribuição não seria alterada após a Lei (com aumento da responsabilidade dos municípios no processo de municipalização da saúde, de um lado, e exigência de redução de despesas com pessoal na saúde, por outro lado ?)

7. *Sanções*: Sugeriu-se a inclusão de sanções para os Poderes, por exemplo, a redução de repasses se a gestão for irresponsável para estimulá-los a fiscalizar e a agir de forma também responsável, dada a atual autonomia de cada Poder na definição da política de pessoal para seus servidores ou cargos.
8. *Definição dos limites para dívida*: Sugeriu-se que o limite para estoque da dívida fosse tomado como proporção de todas as receitas e não apenas das tributárias.
9. *Incentivo ao equilíbrio*: Sugeriu-se a criação de um mecanismo de incentivo à eficiência, com premiação aos entes da federação ajustados.
10. *Rigidez na contratação de pessoal*: foi levantada a situação do Estado que não está com uma situação fiscal adequada havendo a necessidade de reestruturação da Fazenda para propiciar melhor gestão, o que pode implicar na necessidade de contratação de pessoal mais qualificado, por exemplo na área tributária, de administração financeira e de controle. Assim sendo, entende que deve ser flexível ou não proibir a contratação para viabilizar o equilíbrio.

#### Discussão por artigo:

1. Art 2º, inciso I: Incluir "e demais entidades da administração direta", para evitar problemas de interpretação.
2. Art 2º, inciso II: Incluir "e seus Poderes".
3. Art 4º, inciso IV: Como definir patrimônio público líquido ? Como mensurar o ativo permanente ? O Dr. Domingos Poubel ressaltou que já há técnicas capazes de solucionar tais problemas, embora não haja tradição de fazê-lo. Destacou, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal deverá promover o renascimento da Contabilidade Patrimonial e que é preciso buscar um padrão a ser adotado por todos.
4. Art 4º, inciso IX: Tudo deve mesmo ser transparente ? Como definir as informações que devem ser protegidas pelo sigilo e para evitar especulação ? Incluir "acesso e participação".
5. Art. 4º: a Lei deve incentivar maior participação no orçamento e nos programas de governo. Portanto sugeriu-se incluir nos princípios o orçamento como peça de gestão.
6. Art 6º: Há necessidade de tornar mais clara a definição de Receita Resultante de Tributos, pois há várias normas em vigor que utilizam conceitos diferentes. (A LRF revoga a Lei Camata ?) O ideal é que fosse adotado um único conceito em todas as normas, inclusive para facilitar a apuração e aferição dos resultados. As definições talvez pudessem vir no início. Quando se diz no caput "como base ao menos a Receita Resultante de Tributos" não fica claro que é ao menos este parâmetro, pois há também a interpretação de que pode ser ao menos esse tipo de receita, podendo incluir receitas de privatização, por exemplo. Sugeriu-se excluir todas as transferências constitucionais ( e não apenas FPE e FPM) e incluir o saldo superavitário dos exercícios anteriores. Além disso, Receita Tributária é diferente de Receita Resultante de Tributos. Também é preciso ter cuidado com termos como total e corrente.
7. Art 9º, parágrafo 2º, inciso II: Não deve inviabilizar as operações de Antecipação de Receita Orçamentária, já autorizadas por muitos Estados na Lei do Orçamento. Na alínea d), o Dr. Domingos apresentou sugestão de redação.
8. Art. 14: Sugeriu-se unificar a redação usando sempre o mesmo termo para entes da federação, esfera de governo.
9. Art 15º: Seria interessante reunir parágrafos semelhantes sobre o Senado Federal.  
Art. 15: a expressão "ao menos" , contida no parágrafo 2º, deve ser substituída.
10. Art 18º, parágrafo 3º, inciso II: Questionou-se se não estaria inviabilizando a concessão de incentivos fiscais.
11. Art 20º, parágrafo 1º, inciso II: Sugeriu-se que possa haver uma compensação para, por exemplo, aumentar gastos com pessoal responsável pela arrecadação, pois o que importa é que a despesa total não seja aumentada.
12. Art 22º, parágrafo 4º: É preciso verificar se as receitas respectivas foram incluídas.
13. Art. 25: Ceará: apresenta pleito de mudar o prazo limite de inscrição em restos a pagar de 20 para 31 de janeiro do exercício seguinte.
14. Art 36º: A ordem temporal dos parágrafos 1º e 2º está invertida. É importante definir na LRF a distância do limite prudencial em relação ao máximo. Aparentemente, há três possibilidades: a) esperar a definição de % entre os Poderes e depois incluir; b) incluir já sem essa definição; c) incluir em outra lei complementar. Outro ponto: Precisa haver punição para quem já voltou do limite máximo e ainda não atingiu o prudencial ? Houve muita discussão: alguns acreditavam que se estava sendo duro demais; outros que, se não fosse assim, os Estados passariam a gravitar em torno do

máximo e não do prudencial, como é a intenção da LRF. Outras dúvidas: A operacionalização no Senado Federal é viável para todos os Estados e Municípios ? Qual será a regra de transição para as dívidas já existentes ?

15. Art 38º: Sugeriu-se que fossem tomados os PIBs estaduais, desde que sejam disponíveis as apurações e a metodologia seja uniforme (IBGE). Concluiu-se por uma redação que use o PIB nacional, mas que permita a utilização dos PIBs estaduais quando esta apuração for disponível de forma adequada.
16. Art 38º, parágrafo 2º: Juntar com o parágrafo 2º do Art. 53.
17. Art 44º, parágrafo 1º: "Repasses de verbas" inclui ou não as transferências constitucionais ?
18. Art 48º, parágrafo 1º: Substituir especial por adicional.
19. Art 48º, parágrafo 3º: Há dúvidas quanto à operacionalização em virtude dos prazos regimentais que são abril/maio. Dr. Domingos tem sugestão de redação.
20. O § 2º do art. 38 não seria igual ao §2º do art. 53?
21. Art 63º: Há um excesso de relatórios. O ideal é incluir tudo em um relatório só e adequar os prazos (talvez o exigido pela Resolução 78 do Senado Federal, cujo prazo é mensal ou bimestral). Definir quem encaminha para quem, e quem consolida e define o padrão de apresentação das informações. No parágrafo 1º, inciso III: Definir total, primário e corrente.
22. Art 65º: Sugestão de redação do Dr. Domingos.
23. Art 71º: Dr. Cincinato questionou a necessidade de incluir a expressão "ao sistema de controle interno de cada poder". Questionou-se se seria realmente necessária a prestação de contas primeiramente ao controle interno e depois ao Tribunal de Contas. Há dúvidas por parte de alguns Estados sobre a viabilidade de operacionalização deste processo.
24. Art 81º, parágrafo 1º: As despesas que devem ser incluídas na dívida flutuante são as liquidadas (ou empenhadas) e não pagas.
25. Art. 88: questionou-se a razão de não poder refinanciar os títulos emitidos para pagamento de precatórios.
26. Art 89º: Os parágrafos 3º e 4º estão em contradição. Poderão também surgir problemas em onerar operações de interesse dos Estados.
27. Art. 89 § 3º: Porque cobrar taxa de concessão de garantia nos casos em que os Estados tem interesse em concedê-la? Isto não oneraria ainda mais o financiamento? Sugeriu-se prever a possibilidade de os entes terem autonomia para não cobrar.
28. Art 95º, inciso III: Calamidade pública ou situação legalmente reconhecida. Por que só para a União ? Por que não para os Estados também ? Dúvida sobre quem decreta a situação de calamidade pública ?
29. Art 96º, inciso I: É preciso ter certeza de que a Lei Kandir e o Fundef estão inclusos no termo "repartição". Excluir todas as operações de crédito, pois não são transferências. Sugestão do Dr. Domingos para definição mais simples de transferência voluntária: todas que não são constitucionais ou legais
30. Art 109º: (Dr. Cincinato ) transferência financeira, previdenciária e patrimonial.

**Memória da Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com assessores dos Estados**

Rio de Janeiro, 14-15 de janeiro de 1999

BNDES, 9:00 - 18:00 hs.

7. Exposição do anteprojeto de lei (fundamentos, objetivos, e principais dispositivos) a cargo de José Roberto Afonso (BNDES) e Álvaro Manoel (MOG)
8. Debate com os assessores das Secretarias de Fazenda dos Estados, onde foram apresentadas dúvidas, sugestões e críticas, em duas etapas:
  - c. Pontos Gerais; e
  - d. Discussão por artigo.
2. Conclusões e agenda futura de trabalho a cargo de Dr. Cincinato (MINFAZ).

Acordado que as Secretarias de Fazenda dos Estados sistematizarão as sugestões na forma de "emendas", que deverão ser enviadas o quanto antes, preferivelmente até o final do mês de janeiro. Até o dia 18 de janeiro, os assessores deverão enviar informações sobre o gasto com pessoal e o repasse total por Poder, pelo menos para 1998 (despesa liquidada, pelo conceito da Lei Rita Camata) para subsidiar reunião com os Secretários de Administração (19 de janeiro) e da Fazenda (29 de janeiro).

Pontos Gerais apresentados durante o debate:

11. *Utilização das receitas de privatização*: Questionou-se a dificuldade de excluir as receitas de privatização do conceito de resultado primário que será utilizado como meta, especialmente no caso em que tais recursos destinam-se a investimentos.
12. *Saldo das disponibilidades de caixa*: Foi ressaltada a necessidade de definir melhor o conceito para evitar desvios.
13. *Despesas de pessoal*: Foi ressaltada a necessidade de definir melhor o conceito para evitar desvios e problemas de interpretação (já que existem vários conceitos em vigor). Sugeriu-se que a terceirização de serviços fosse incluída no conceito e que houvesse limites por Poder (se necessário, em virtude da disparidade de gastos por Poder entre os Estados, estabelecendo-se os limites com base nos incrementos). Foi colocada a necessidade de conhecer melhor e dar transparência aos gastos por Poder.
14. *Aspecto qualitativo*: Foi questionado o fato de que a adequação ou não aos limites pode não refletir o espaço existente para ajustamento.
15. *Transparência*: Foi elogiada a ênfase dada à transparência no Anteprojeto, cujo objetivo foi entendido como sendo o de reeducar, orientando uma mudança de cultura no sentido de uma maior responsabilidade fiscal. Foi elogiada também a condução do processo, baseada na discussão e no debate aberto.
16. *Princípio federativo*: Foi ressaltada a necessidade de reforçar os princípios, deixando espaço para que cada Estado possa operacionalizar dentro dos limites de acordo com suas particularidades. O Anteprojeto deve ser neutro em termos de distribuição de receitas e não deve engessar iniciativas como a do Orçamento Participativo. Deve também haver equilíbrio entre receitas e despesas. Questionou-se se a distribuição não seria alterada após a Lei (com aumento da responsabilidade dos municípios no processo de municipalização da saúde, de um lado, e exigência de redução de despesas com pessoal na saúde, por outro lado ?)
17. *Sanções*: Sugeriu-se a inclusão de sanções para os Poderes, por exemplo, a redução de repasses se a gestão for irresponsável para estimulá-los a fiscalizar e a agir de forma também responsável, dada a atual autonomia de cada Poder na definição da política de pessoal para seus servidores ou cargos.
18. *Definição dos limites para dívida*: Sugeriu-se que o limite para estoque da dívida fosse tomado como proporção de todas as receitas e não apenas das tributárias.
19. *Incentivo ao equilíbrio*: Sugeriu-se a criação de um mecanismo de incentivo à eficiência, com premiação aos entes da federação ajustados.
20. *Rigidez na contratação de pessoal*: foi levantada a situação do Estado que não está com uma situação fiscal adequada havendo a necessidade de reestruturação da Fazenda para propiciar melhor gestão, o que pode implicar na necessidade de contratação de pessoal mais qualificado, por exemplo na área tributária, de administração financeira e de controle. Assim sendo, entende que deve ser flexível ou não proibir a contratação para viabilizar o equilíbrio.

#### Discussão por artigo:

31. Art 2º, inciso I: Incluir "e demais entidades da administração direta", para evitar problemas de interpretação.
32. Art 2º, inciso II: Incluir "e seus Poderes".
33. Art 4º, inciso IV: Como definir patrimônio público líquido ? Como mensurar o ativo permanente ? O Dr. Domingos Poubel ressaltou que já há técnicas capazes de solucionar tais problemas, embora não haja tradição de fazê-lo. Destacou, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal deverá promover o renascimento da Contabilidade Patrimonial e que é preciso buscar um padrão a ser adotado por todos.
34. Art 4º, inciso IX: Tudo deve mesmo ser transparente ? Como definir as informações que devem ser protegidas pelo sigilo e para evitar especulação ? Incluir "acesso e participação".
35. Art. 4º: a Lei deve incentivar maior participação no orçamento e nos programas de governo. Portanto sugeriu-se incluir nos princípios o orçamento como peça de gestão.
36. Art 6º: Há necessidade de tornar mais clara a definição de Receita Resultante de Tributos, pois há várias normas em vigor que utilizam conceitos diferentes. (A LRF revoga a Lei Camata ?) O ideal é que fosse adotado um único conceito em todas as normas, inclusive para facilitar a apuração e aferição dos resultados. As definições talvez pudessem vir no início. Quando se diz no caput "como base ao menos a Receita Resultante de Tributos" não fica claro que é ao menos este parâmetro, pois há também a interpretação de que pode ser ao menos esse tipo de receita, podendo incluir receitas de privatização, por exemplo. Sugeriu-se excluir todas as transferências constitucionais ( e não apenas

- FPE e FPM) e incluir o saldo superavitário dos exercícios anteriores. Além disso, Receita Tributária é diferente de Receita Resultante de Tributos. Também é preciso ter cuidado com termos como total e corrente.
37. Art 9º, parágrafo 2º, inciso II: Não deve inviabilizar as operações de Antecipação de Receita Orçamentária, já autorizadas por muitos Estados na Lei do Orçamento. Na alínea d), o Dr. Domingos apresentou sugestão de redação.
  38. Art. 14: Sugeriu-se unificar a redação usando sempre o mesmo termo para entes da federação, esfera de governo.
  39. Art 15º: Seria interessante reunir parágrafos semelhantes sobre o Senado Federal.  
Art. 15: a expressão "ao menos" , contida no parágrafo 2º, deve ser substituída.
  40. Art 18º, parágrafo 3º, inciso II: Questionou-se se não estaria inviabilizando a concessão de incentivos fiscais.
  41. Art 20º, parágrafo 1º, inciso II: Sugeriu-se que possa haver uma compensação para, por exemplo, aumentar gastos com pessoal responsável pela arrecadação, pois o que importa é que a despesa total não seja aumentada.
  42. Art 22º, parágrafo 4º: É preciso verificar se as receitas respectivas foram incluídas.
  43. Art. 25: Ceará: apresenta pleito de mudar o prazo limite de inscrição em restos a pagar de 20 para 31 de janeiro do exercício seguinte.
  44. Art 36º: A ordem temporal dos parágrafos 1º e 2º está invertida. É importante definir na LRF a distância do limite prudencial em relação ao máximo. Aparentemente, há três possibilidades: a) esperar a definição de % entre os Poderes e depois incluir; b) incluir já sem essa definição; c) incluir em outra lei complementar. Outro ponto: Precisa haver punição para quem já voltou do limite máximo e ainda não atingiu o prudencial ? Houve muita discussão: alguns acreditavam que se estava sendo duro demais; outros que, se não fosse assim, os Estados passariam a gravitar em torno do máximo e não do prudencial, como é a intenção da LRF. Outras dúvidas: A operacionalização no Senado Federal é viável para todos os Estados e Municípios ? Qual será a regra de transição para as dívidas já existentes ?
  45. Art 38º: Sugeriu-se que fossem tomados os PIBs estaduais, desde que sejam disponíveis as apurações e a metodologia seja uniforme (IBGE). Concluiu-se por uma redação que use o PIB nacional, mas que permita a utilização dos PIBs estaduais quando esta apuração for disponível de forma adequada.
  46. Art 38º, parágrafo 2º: Juntar com o parágrafo 2º do Art. 53.
  47. Art 44º, parágrafo 1º: "Repasses de verbas" inclui ou não as transferências constitucionais ?
  48. Art 48º, parágrafo 1º: Substituir especial por adicional.
  49. Art 48º, parágrafo 3º: Há dúvidas quanto à operacionalização em virtude dos prazos regimentais que são abril/maio. Dr. Domingos tem sugestão de redação.
  50. O § 2º do art. 38 não seria igual ao §2º do art. 53?
  51. Art 63º: Há um excesso de relatórios. O ideal é incluir tudo em um relatório só e adequar os prazos (talvez o exigido pela Resolução 78 do Senado Federal, cujo prazo é mensal ou bimestral). Definir quem encaminha para quem, e quem consolida e define o padrão de apresentação das informações. No parágrafo 1º, inciso III: Definir total, primário e corrente.
  52. Art 65º: Sugestão de redação do Dr. Domingos.
  53. Art 71º: Dr. Cincinato questionou a necessidade de incluir a expressão "ao sistema de controle interno de cada poder". Questionou-se se seria realmente necessária a prestação de contas primeiramente ao controle interno e depois ao Tribunal de Contas. Há dúvidas por parte de alguns Estados sobre a viabilidade de operacionalização deste processo.
  54. Art 81º, parágrafo 1º: As despesas que devem ser incluídas na dívida flutuante são as liquidadas (ou empenhadas) e não pagas.
  55. Art. 88: questionou-se a razão de não poder refinanciar os títulos emitidos para pagamento de precatórios.
  56. Art 89º: Os parágrafos 3º e 4º estão em contradição. Poderão também surgir problemas em onerar operações de interesse dos Estados.
  57. Art. 89 § 3º: Porque cobrar taxa de concessão de garantia nos casos em que os Estados tem interesse em concedê-la? Isto não oneraria ainda mais o financiamento? Sugeriu-se prever a possibilidade de os entes terem autonomia para não cobrar.

58. Art 95º, inciso III: Calamidade pública ou situação legalmente reconhecida. Por que só para a União ? Por que não para os Estados também ? Dúvida sobre quem decreta a situação de calamidade pública ?
59. Art 96º, inciso I: É preciso ter certeza de que a Lei Kandir e o Fundef estão inclusos no termo "repartição". Excluir todas as operações de crédito, pois não são transferências. Sugestão do Dr. Domingos para definição mais simples de transferência voluntária: todas que não são constitucionais ou legais
60. Art 109º: (Dr. Cincinato ) transferência financeira, previdenciária e patrimonial.

**Memória da Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com a Associação Brasileira das Secretarias de Fazenda dos Municípios das Capitais - ABRASF**

*7 de janeiro de 1999, 14:00 – 18:00 hs*

Brasília, Hotel Manhattan.

9. Abertura por Dra. Sol Garson, Presidente da ABRASF e Secretária de Fazenda do Município do Rio de Janeiro (em particular, destacou a importância de serem consultados os representantes dos Municípios e que, além de disponível na Internet, o texto do anteprojeto e outros informes tinham sido distribuídos com antecedência).
10. Exposição pelo Ministério do Orçamento: a) princípios da proposta e processo de consulta pública - por Dr. Martus Tavares, Secretário-Executivo; b) apresentação sobre principais aspectos - por Álvaro Manoel (MOG) e José Roberto Afonso (SF/BNDES).
11. Debate com os Secretários de Fazenda e assessores participantes (ver abaixo).
12. Conclusão: a ABRASF organizará as discussões e sistematizará as sugestões na forma de "emendas" e deve enviá-las no prazo de uma semana (além de uma versão preliminar de proposições já entregue na reunião).

Dúvidas, sugestões e críticas apresentadas durante o debate:

1) *Limites de Gastos e da Dívida*: discutidos os reflexos, a viabilidade e a responsabilização pelo eventual descumprimento de metas, tendo em vista a independência de gastos dos Poderes, especialmente do Legislativo. Apontadas as distorções para a gestão responsável decorrentes do nível elevado de gasto com as Câmaras de Vereadores, das dotações orçamentárias para despesas "certas" por elas remanejadas e da concessão de renúncias. No caso das Despesas com Pessoal, em particular, foi unânime a reivindicação para que as limitações (vide Lei Camata) sejam impostas por Poder, em cada esfera de governo, dada a autonomia de cada Poder na definição da política de pessoal para seus servidores ou cargos.

2) *Descentralização*: questionada a responsabilidade e o ônus impostos aos Municípios por ações ou despesas de competência federal ou estadual que, de uma ou outra forma, estão sendo custeadas com recursos próprios locais (como, por exemplo, investimentos em ensino, segurança pública, manutenção de hospitais e outros serviços e prédios), por vezes com base em convênios acordados com a esfera superior mas que deixam de ser cumpridos, pela exigência de novas cláusulas ou pela simples não liberação dos recursos. Reclamado um tratamento de "responsabilidade compartilhada" entre governos.

3) *Antecipação de Receita Orçamentária*: discutidos os detalhes da mudança na estrutura desta operação, para tornar-se uma espécie de "cheque especial"; uma vez aceitando-se que uma operação deve estar sujeita a limites e não deve passar de um para outro governo, foi criticada a medida que obriga sua liquidação antes do final de cada exercício financeiro e pedida que a operação fosse contínua ou tivesse 90 dias para seu fechamento. A principal justificativa é o descontínuo fluxo financeiro típico das prefeituras, com entradas concentradas no início do exercício (IPTU, taxas e IPVA) e saídas no seu final (décimo-terceiro salário). Levantadas questões sobre o leilão de taxas e a conta centralizadora da receita.

4) *Restos a Pagar*: criticada a proposta de que seja empenhado apenas volume igual ao montante de caixa e solicitada uma maior flexibilidade, inclusive por conta do tradicional "carry over" da folha salarial - pedido que, ao menos, a folha salarial de dezembro possa ser levada de um exercício financeiro para outro.

5) *Revisão de expressões*: alertado que as excepcionalidades nos casos de "comoção interna" podem enfraquecer em demasia os controles.

6) *Detalhamento geral das medidas*: debatida a extensão ou a natureza do projeto; por um lado, foi reclamado que o excessivo detalhamento poderia restringir a autonomia dos administradores locais, devendo o projeto, por isso, limitar-se a definir princípios gerais e a detalhar apenas as medidas de controle, para evitar que desequilíbrios no final de mandato não sejam transpostos aos sucessores; por outro lado, foi argumentado que não bastaria que o projeto apontasse uma situação ideal à qual dever-se-ia chegar (no caso, ao final do mandato) e não desse instrumentos, a serem acionados ao longo do período, que assegurassem a consecução

daquele objetivo, ou seja, as medidas da lei nacional poderiam servir para as autoridades fazendárias locais como uma "rede de proteção" para resistirem às pressões por gastos ou endividamento indevidos - em que pese se considerar que o anteprojeto, por vezes, exagerou nas precauções.

**Memória da Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal realizada com representantes do mercado financeiro**

São Paulo, 16 de dezembro de 1998

Informações do Secretário Executivo do MPO

- Depois desta reunião, com representantes do mercado financeiro, o MPO pretende ouvir em janeiro as sugestões dos governos estaduais e municipais.
- O MPO está também recebendo contribuições através da internet: [lrf@mpo.gov.br](mailto:lrf@mpo.gov.br).
- O Governo espera que o projeto de lei seja aprovado no segundo semestre de 1999.
- Além deste projeto, encontra-se em preparação um substitutivo ao PLC que regula o artigo 165 da Constituição, que deverá ser enviado ao Congresso em fevereiro ou março.
- No caso do PLC em exame, ele será acompanhado de um projeto de lei ordinária tratando sobre as penalidades por infrações ao regime da responsabilidade fiscal.
- Existe uma predisposição do Congresso favorável a este PLC, manifestada na emenda da Reforma Administrativa.

Dúvidas, Sugestões e Críticas Apresentadas durante a reunião (vários dos presentes se comprometeram a enviar as contribuições por escrito ou e-mail):

- 1) Incluir uma definição de *Patrimônio Líquido* (aliás, também outros conceitos precisam de algum tratamento a exemplo do resultado primário, valor real).
- 2) Atribuir ao Senado a responsabilidade de caracterizar *Crescimento Econômico*, por proposta do Presidente da República.
- 3) Reduzir a quantidade de *restrições*, que dificultam a responsabilização por sua inobservância, principalmente dos escalões mais altos da administração.
- 4) Tornar compulsórios os serviços de *auditoria externa*, aos quais deveria caber a avaliação do impacto dos gastos de duração continuada; experiência, aliás, bem sucedida na área privada.
- 5) Simplificar ao máximo os *planos de contas* unificados, aproximando-os do modelo das empresas privadas.
- 6) Avaliar a repercussão sobre a política monetária da obrigatoriedade de aplicação no Banco Central das *disponibilidades de caixa* da União.
- 7) Incluir as *despesas com pessoal e previdência social* entre os gastos passíveis de corte linear.
- 8) Admitir *aumento real de salários* sem "pay-go", em situações de aumento da arrecadação por conta do crescimento econômico.
- 9) Adotar *sistema de caixa único* aplicado em títulos do próprio setor público, evitando que recursos de curto prazo sejam utilizados para fundear empréstimos de longo prazo (experiência utilizada por governos estaduais?).
- 10) *Limitar o anteprojeto* às metas, transparência e penalidades, excluindo-se todos os dispositivos sobre medidas compensatórias.
- 11) Tornar mais claro o conceito da *Regra de Ouro* (qual é a diferença entre o atual texto constitucional e proposta da LRF?).
- 12) Distinguir *afastamento* temporário de afastamento estrutural. Os mecanismos de correção – adaptação – ao econômico precisam ser melhor definidos. Além da flexibilização para a redução do PIB e das calamidades, seria importante alguma alternativa para outros eventos – puxão nos juros, por exemplo.
- 13) Estabelecer regras para seleção das despesas que poderão ser inscritas em *Restos a Pagar*.
- 14) Avaliar conveniência de manter no texto *expressões não usuais* no direito romano.
- 15) Focar todos os controles e limites na *dívida pública*.
- 16) Não permitir a *rolagem do principal atualizado*; no máximo seria admitida a rolagem apenas do principal.
- 17) Considerar o *excesso de regras* para quem ultrapassa o limite prudencial vis-a-vis a ausência delas para situações abaixo desse limite.
- 18) Prever a *abrangência dos poderes* em lei complementar (?).
- 19) Avaliar como estimar perda de receita decorrente de *renúncia fiscal* por conta de investimentos a realizar.
- 20) Dar um tratamento às dívidas não registradas (*esqueletos*).
- 21) Fortalecer os controles (gatilho, compensação, etc.), sobre a dívida, permitindo a flexibilização dos controles sobre o resultado primário.
- 22) Compatibilizar o Cap. III (Dívida Mobiliária) com o resto do texto já que em outras partes o mesmo assunto também é tratado.