

Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Avanços e Peralços

Edilberto Carlos Pontes Lima

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília.

Bacharel em Direito e Economia.

Conselheiro do TCE-CE

Resumo: A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe grandes expectativas. Muitos a apontavam como uma mudança profunda na forma de gerir as finanças públicas no Brasil. Os diversos mecanismos de controle inseridos pela lei impediriam que uma série de práticas corriqueiras, mas extremamente nocivas para a administração pública brasileira, continuassem a existir. Suas regras – que incluíam limites de gastos de pessoal por Poder, limites de endividamento público, de operações de crédito, mecanismos para evitar que uma gestão transferisse ônus para as gestões seguintes, entre outros instrumentos de austeridade - teriam aplicações em todos os Poderes e em todas as esferas de governo. Desde o início, reconhecia-se que os desafios para a implementação seriam enormes, porque a lei contrariava uma cultura política há muito consolidada. O primeiro grande teste pelo qual a lei passou foi o da sua constitucionalidade. Foi ajuizada por 3 partidos políticos – e apoiada por diversas associações de magistrados e de membros do Ministério Público - uma ADI que impugnava a constitucionalidade de toda a lei, por suposto vício formal, além de diversos dispositivos essenciais. O segundo grande teste foi o da modificação. Muitos analisavam que assim que o grupo de forças que a patrocinou deixasse o Poder, ela seria alterada em seus objetivos mais importantes. Nesses quase 10 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta só foi alterada uma vez, alteração que reforçou os seus objetivos, uma vez que ampliou a obrigatoriedade de transparência. Por fim, no teste da implementação, houve alguns problemas, notadamente na interpretação dos gastos com pessoal, em algumas unidades da federação, mas, de uma forma geral, a lei tem sido bem-sucedida.

1. Introdução

Em maio de 2010, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000) completou 10 anos. Muitos não acreditavam que ela seria aprovada e que, se isso acontecesse, não seria respeitada ou mesmo que seria modificada em sua essência assim que o grupo de forças que a patrocinou deixasse o poder.

Também se questionava a constitucionalidade de diversos de seus dispositivos mais relevantes. Diversas ações diretas de inconsti-

tucionalidade foram ajuizadas que, se julgadas procedentes, desfigurariam, em grande parte, os seus objetivos.

Em todos esses anos, a LRF sofreu apenas uma modificação, embora inúmeros projetos de lei tenham tramitado e ainda tramitem no Congresso Nacional com esse intuito.

Uma questão que sempre intrigou os mais críticos foi a sua efetividade. Argumentava-se que ela poderia vigorar, mas que seria minada na prática, com seus ditames sendo seguidos formalmente, mas, que, de fato, seriam desrespeitados. Sem compromisso político, a lei seria mera peça decorativa, incapacitada de conter o descontrole fiscal.

Esse debate é internacional. Como se sabe, o Brasil foi um entre inúmeros países que adotaram regras com a finalidade de restringir a liberdade do governo de gastar, arrecadar e se endividar. Os argumentos dos críticos desse tipo de política centravam-se no fato de que o mais importante é o compromisso político. Com ele, os limites impostos seriam supérfluos, porque os governantes buscariam o equilíbrio das contas públicas por eles mesmos, sem necessidade de regras de autorrestrrição. Ao contrário, caso não desejassem o equilíbrio fiscal, as regras tenderiam a ser ignoradas em face de interesses políticos distintos (Alesina e Perroti, 1996). Para reforçar o argumento, essa corrente costuma apontar a experiência dos Estados Unidos com o *Budget Enforcement Act*, que passou a ser desrespeitado quando os republicanos retomaram o poder nos anos 90 e do próprio Tratado de *Maastricht*, ano após ano desrespeitado por França e Alemanha, sem maiores consequências.

É verdade que a chamada “contabilidade criativa” desafia a contabilidade pública da mesma forma que o faz com a contabilidade privada. Os escândalos nesse campo nos Estados Unidos, com o emblemático caso da Enron, mostram que o problema – além da escala internacional - também atinge o setor privado, não sendo exclusividade do setor público ou de países com instituições mais frágeis.

No caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, as dúvidas mais citadas eram a contabilização das despesas com pessoal, dos limites de endividamento e da receita corrente líquida. A forma de contabilização poderia alterar os limites sem modificação na situação real das contas públicas. Nesse campo, registraram-se alguns problemas

ao longo dos anos, de forma heterogênea entre os diversos entes federativos, mas que não chegaram a comprometer com profundidade a integridade da lei.

Um órgão central, o Conselho de Gestão Fiscal, que iria harmonizar as diferentes interpretações e padronizar os demonstrativos contábeis, embora previsto pela LRF, até hoje não foi instalado, por falta de aprovação de lei ordinária para definir sua composição e forma de funcionamento. Na ausência do referido conselho, a Secretaria do Tesouro Nacional é a responsável pela padronização, mas com um déficit de legitimidade muito grande, pois se trata de um órgão exclusivamente do governo federal. O referido conselho, ao contrário, teria representantes de todas as esferas de governo e de todos os poderes. No desenho original, o papel da STN - nitidamente precário nesse campo - seria transitório.

Já no teste da constitucionalidade, a LRF foi bem-sucedida, pois o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais – em caráter cautelar, ressalte-se - apenas dispositivos acessórios, mantendo intacto o seu núcleo essencial.

Uma questão que vem intrigando os defensores mais conservadores da Lei de Responsabilidade Fiscal é a aprovação, em 2009, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei Complementar nº 132, que modifica a LRF, eliminando a restrição para operações de crédito do ente federativo em que um de seus órgãos exceda os limites das despesas com pessoal. No texto vigente, se o Poder Judiciário, por exemplo, excedesse os limites de despesa com pessoal, o Estado ficaria impedido de realizar operações de crédito. Com a modificação, apenas se o Poder Executivo vier a exceder o seu limite é que as operações de crédito ficariam vedadas.

O modelo original partiu do pressuposto de que o aumento das despesas de pessoal de qualquer órgão ou poder é uma decisão conjunta, envolvendo necessariamente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Por exemplo, se o Ministério Público quisesse implementar um plano de carreira para seus servidores, este deverá ser aprovado pelo parlamento e sancionado pelo Governador ou Presidente da República, conforme a esfera. Além disso, o Poder Executivo, como se sabe, exerce forte influência sobre a agenda legislativa, sendo normalmente difícil serem aprovados projetos de lei que não o inte-

ressem. Por tal razão é que, além da sanção direta ao órgão que a infringiu, estabeleceu-se uma sanção também ao ente federativo como um todo, vedando-lhe novas operações de créditos. Com isso, imaginava-se criar os incentivos para forçar o Chefe do Executivo a coibir excessos nos outros Poderes.

Os defensores mais aguerridos dos termos originais da lei lançaram um movimento nacional contra a modificação proposta, avaliando-a como um afrouxamento dos seus propósitos. O jornal “O Estado de São Paulo”, em editorial de 9 de junho de 2009, classificou a mudança como “Golpe de Morte na Lei Fiscal”. No momento, o projeto tramita no Senado.

Talvez essa alteração desvirtue parte dos objetivos da lei, mas a postura rígida, que não permite aperfeiçoamentos do texto aprovado em 2000, também não parece o melhor caminho. Embora seja inegável que a LRF trouxe avanços, cometeram-se alguns equívocos que devem ser corrigidos. No caso mesmo dos limites de despesa com pessoal, dividiu-se a despesa entre os órgãos com base em uma média dos últimos três anos que antecederam à lei. Com esse procedimento, alguns órgãos ficaram em situação extremamente difícil e outros em situação muito confortável. Por exemplo, um órgão que tivesse com boa parte de sua força de trabalho próxima da aposentadoria em 2000, por exemplo, ficou impossibilitado de repor os servidores nos anos seguintes, para não ultrapassar os limites. Muitos órgãos essenciais tiveram por isso suas atividades comprometidas.

Por outro lado, houve muito do que a literatura tem chamado de efeito-farol, isto é, para alguns órgãos os limites foram tão altos que, em vez de restringir, serviram como referencial para a expansão das despesas (Pinheiro e outros, 2008).

Além disso, o engessamento da divisão dos limites entre os órgãos não corresponde à dinâmica da sociedade, que altera permanentemente as prioridades e, conseqüentemente, demanda mudanças no escopo de atuação dos órgãos públicos. É preciso, pois, criar espaços para revisões periódicas na divisão, de modo a não inviabilizar o funcionamento de instituições importantes. Nesse sentido, a proposta apresentada pelo Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, no âmbito do documento “Responsabilidade da Gestão Pública”, editado em novembro de 2008, em que se criam

mecanismos de revisão da repartição de limites, conforme sugestão do conselho de gestão fiscal, é oportuna.

Nesses dez anos, o balanço é positivo, mas com alguns percalços relevantes. A cultura da responsabilidade fiscal se incorporou ao dia a dia das administrações país afora. Muitos gestores deixaram de conceder benefícios e realizar certas despesas temendo sanções, notadamente no fim de mandato, prática que era corriqueira e comprometia as gestões seguintes. Os resultados das contas públicas, por sua vez, melhoraram de uma forma geral, não só pelo efeito da lei, é claro, mas por ela também. Infelizmente, apesar da criação de mecanismos de maior controle social, este não se intensificou na proporção esperada. As audiências públicas registram baixo comparecimento popular e há poucas entidades não-estatais que colocam o acompanhamento sistematizado do orçamento público como prioridade. Além disso, algumas regras não têm sido observadas, como as duras exigências para a criação de despesas permanentes, e os gastos com pessoal, em alguns Estados, têm sido interpretados de forma flexível, permitindo a expansão, além do que se imaginava na discussão original da lei.

Nas seções seguintes, sem a preocupação de ser exaustivo, analisam-se com mais detalhes a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao longo dos anos, identificando alguns problemas.

2. Teste da Constitucionalidade

Um dos grandes testes por que passou a Lei de Responsabilidade Fiscal foi sobre a sua constitucionalidade. Três partidos políticos (Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Socialista Brasileiro – PSB) ajuizaram, em 29 de junho de 2000, após menos de dois meses, portanto, de aprovada a lei, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5, em que se questionava a constitucionalidade da lei como um todo, além de diversos dispositivos específicos, que, se julgados procedentes, descaracterizariam em boa parte os seus objetivos.

O Supremo Tribunal Federal até a presente data não se pronunciou em definitivo sobre a matéria. No julgamento do pedido de cautelar, entretanto, muitos aspectos do julgamento de mérito foram

aprofundados, constituindo profícuo debate. É de se notar, todavia, que a composição do Supremo Tribunal Federal foi muito alterada desde o início da apreciação da cautelar, ocorrida ainda em 2000 e só concluída em 2007, com o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, sobre os arts. 56 e 57.

Dos ministros que compunham o Supremo, em 28 de setembro de 2000, data do início do julgamento da cautelar, nove se aposentaram, incluindo o próprio relator original, Ministro Ilmar Galvão. Daquele julgamento só restam os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio.

Tal fato é relevante porque, embora muitas considerações de mérito tenham sido feitas no julgamento da cautelar, que tem mais de 200 páginas, o julgamento definitivo, em tese, pode ser bem diferente.

O interessante é que os partidos que patrocinaram a ADI não mais manifestam oposição política à lei, que, de uma forma geral, goza de significativo apoio popular. Isso pode ser constatado pelas fortes críticas sofridas por aqueles que tentam modificar os termos mais significativos da lei¹.

O primeiro ponto apontado na ADI foi a inconstitucionalidade formal, por suposta desobediência ao parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal, que estabelece que um projeto de lei iniciado em uma Casa legislativa e emendada pela outra deve retornar à Casa iniciadora. Como a matéria iniciou na Câmara dos Deputados, foi modificada pelo Senado e seguiu para sanção presidencial, alegou-se que o devido processo legislativo foi ferido, o que constituiria atentado contra o sistema bicameral, mesmo que alterações fossem apenas de redação, uma vez que a Carta da República não fez distinções entre o caráter de emendas, sendo tal distinção apenas atinente aos regimentos internos das casas legislativas, regimentos que não poderiam – obviamente - sobrepor-se ao texto constitucional. A inicial comparou o texto aprovado na Câmara dos Deputados com o texto aprovado pelo Senado Federal, buscando evidenciar que os arts. 3º, 5º, 20 e 63 foram modificados na Casa Revisora.

¹ Por exemplo, o editorial “O Estado de São Paulo”, 1/06/2008, e a reportagem na “Folha de São Paulo”, 27/04/2009.

No art. 5º, nota-se um efeito claro da intervenção do Senado. Embora não tenha havido nenhuma modificação de conteúdo, a mudança realizada possibilitou que o Presidente da República vetasse o dispositivo modificado. É que, nos termos do § 2º do art. 66 da Constituição Federal, o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. No projeto aprovado na Câmara, o mandamento de que o projeto de lei do plano plurianual de cada ente fosse enviado ao Poder Legislativo até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo constava do caput do artigo. Para vetá-lo, o presidente da República teria que vetar todo o caput. Com a alteração da redação dada pelo Senado, incluindo tal disposição em parágrafo à parte (§ 7º) e retirando-a do caput, o veto se tornou possível, como de fato veio a acontecer.

Comparem-se os textos:

Texto aprovado pela Câmara:

Art. 5º. O projeto de lei; orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de diretrizes orçamentárias 8 com as normas desta Lei Complementar, será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 15 de agosto de cada ano, e

Texto aprovado pelo Senado:

“Art. 5º.. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

.....

§ 7º O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 15 de agosto de cada ano.”(grifos nossos)

No art. 20, houve algo semelhante ao ocorrido no art. 5º, mas com repercussões muito mais importantes. O Senado retirou do ca-

put a disposição de que a repartição dos limites globais referentes a despesas de pessoal seria a fixada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, caso a lei de diretrizes orçamentárias não fixasse repartição distinta, e o incluiu como § 6º.

Texto aprovado pela Câmara dos Deputados:

“Art. 20. A repartição dos limites globais do artigo anterior, caso não seja fixada na lei de diretrizes orçamentárias, não poderá exceder os seguintes percentuais:

....

Texto aprovado pelo Senado:

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

.....

§ 6º Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente.” (grifos nossos)

O Presidente da República vetou o § 6º, o que fez com que a Lei de Responsabilidade Fiscal restasse como o único diploma a fixar a repartição dos limites globais. Isso teve um impacto substancial, porque a lei de diretrizes orçamentárias é uma lei anual, com vigência limitada no tempo. A possibilidade de ela disciplinar a matéria daria muito mais flexibilidade à repartição, que seria negociada ano a ano entre os diferentes órgãos referidos na lei.

Com o veto, a divisão de limites tornou-se fixa, não existindo nenhum mecanismo previsto de revisão periódica. Como a divisão de limites foi feita a partir de uma média simples de gastos de pessoal nos três anos anteriores à publicação da lei, muitas distorções surgiram, porque alguns órgãos estavam no pico do gasto de pessoal e outros, no vale, em razão de alguma dificuldade pontual para realizar concurso público, por exemplo.

Isso ensinou muitas interpretações “criativas” sobre o que seria classificado como gastos de pessoal, exatamente para tentar contornar os rígidos limites a que muitos órgãos ficaram submetidos, assunto que este trabalho trata mais à frente com mais detalhes.

A modificação também acabou por ensinar a controvérsia mais acirrada sobre a constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, com um apertado placar de 6 ministros votando pela improcedência da inconstitucionalidade e 5 ministros entendendo o contrário, ponto que se analisará em mais detalhes quando da análise específica do art. 20.

Essas impugnações foram rejeitadas por unanimidade pelo STF. O Relator, Ministro Ilmar Galvão, citando precedente da Corte na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3, argumentou que o parágrafo único do art. 65 do texto constitucional só determina o retorno do projeto à Casa iniciadora se a modificação realizada pela outra Casa alterar o sentido da proposição jurídica, produzindo proposição jurídica distinta da proposição emendada.

Ao argumento de que as modificações do Senado permitiram o veto presidencial, o que, como se demonstrou acima, acabou por modificar o sentido da lei. O Relator entendeu que mesmo que a modificação empreendida pelo Senado tenha sido feita com o intuito de ensinar o veto, não pode o STF declarar inconstitucional o novo texto, uma vez que a ADI tem necessariamente natureza abstrata, devendo, o texto normativo impugnado, ser examinado de forma objetiva, sem considerações à vontade ou à intenção do legislador. Afirmou o Relator ainda que, mesmo se a alteração realizada pelo Senado fosse considerada substancial, não teria ela o condão de comprometer todo o texto da lei (ADI 2.238-MC/DF, pág. 49):

“Ademais, não se pode deixar de ter em conta que a alteração, se considerada substancial, não teria o efeito de comprometer todo o texto da lei, como sustentado na inicial.” (grifos nossos)

Note-se que é muito relevante esse ponto do voto do Relator: não bastaria que uma parte da lei fosse modificada no mérito pela outra Casa Legislativa, sem o previsto retorno à Casa iniciadora, pa-

ra que fosse considerada formalmente inconstitucional, nos termos do parágrafo único do art. 65 da CF.

Seria preciso, como também apontou o Ministro Sepúlveda Pertence, que os dispositivos alterados tivessem entrelaçamento tal com o restante da lei a ponto de gerar a sua inconstitucionalidade total.

Com isso, o STF aprovou a seguinte ementa referente a essa parte da ação ajuizada:

“Lei Complementar nº 101/2000. Vício formal. Inexistência.

III – O parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica.”

Outro ponto objeto de impugnação na Ação Direta em análise foi a regulamentação parcial de dispositivo constitucional. Argumentou a inicial que a Lei Complementar nº 101/2000 só regulamentou uma parte do art. 163 da Constituição Federal, dos incisos I a IV, não tratando dos incisos seguintes.

Apontou que havia decisão do próprio STF sobre a obrigatoriedade de regulamentação total (ADI nº4-7, Relator Ministro Sydney Sanches). Ponderou ainda que o **art. 30 da Emenda Constitucional nº 19/98** teria exigido um único projeto de lei complementar para regulamentar o art. 163 de CF e o citou expressamente:

“Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.” (grifos na citação original)

O argumento é que, ao utilizar o artigo definido “o” antecedendo “projeto de lei complementar”, em vez de artigo indefinido, a Emenda teria tornado obrigatório que apenas uma única lei complementar regulamentasse o art. 163.

O argumento é obviamente frágil, porque o método de interpretação gramatical é insuficiente (Maximiliano, 1940). Apegar-se apenas a esse detalhe para declarar inconstitucional toda uma lei complementar, aprovada por ampla maioria política, seria subestimar o STF.

O Ministro-Relator apontou que o precedente citado tratava de situação distinta. Ali, o objeto de lei complementar era o art. 192 da Constituição Federal, que disporia de um único assunto, o Sistema Financeiro Nacional, a demandar um tratamento global. Já o art. 163 da CF referir-se-ia a matérias de diversas ordens, como orçamento, dívida pública, concessão de garantias, fiscalização de instituições financeiras, operações de câmbio e desenvolvimento regional, não conformando, assim, um único corpo, impossibilitado de ser regulamentado por partes. Concluiu o Relator (pág. 50):

“Assim, não obstante a EC nº 19/98 houvesse preconizado, no art. 30, a apresentação do projeto de lei complementar prevista no art. 163, inexiste razão para que a lei seja uma só, abrangente dos diversos assuntos enfocados no referido dispositivo.” (grifos nossos)

O voto foi acolhido pela Corte, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio, que entendeu que o art. 30 da Emenda Constitucional nº 19 determinava que o art. 163 fosse disciplinado por uma única lei complementar. O STF, contudo, assentou a seguinte ementa:

“Lei Complementar nº 101/2000. Vício formal. Inexistência.

IV. Por abranger assuntos de natureza diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais uma de uma lei complementar.” (grifos no original)

Em seguida, a inicial da ação ajuizada passa a impugnar dispositivos específicos. O primeiro é o inciso II do § 2º do art. 4º, que assim dispõe:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

.....

§2º O anexo conterá ainda:

.....

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. ”

Alegou que, como a Lei Complementar nº 101/2000 se aplica a todas as esferas de governos - União, Estados e municípios –, a obrigatoriedade de Estados e municípios apresentarem demonstrativo evidenciando a consistência de suas metas anuais com as premissas e objetivos da política econômica nacional afrontaria o princípio da autonomia das unidades federativas, cláusula pétrea da Carta da República (art. 60, § 4º, I), uma vez que a política econômica nacional seria de competência exclusiva da União.

O Relator, no entanto, entendeu que o dispositivo não obrigava os entes federativos a seguirem a política econômica nacional. A exigência alcançaria apenas a demonstração da viabilidade das metas anunciadas com a política econômica definida pelo governo federal para o período. O Ministro Nelson Jobim também se manifestou especificamente sobre a matéria (pág. 160):

“Como bem referiu o Relator, não há absolutamente nenhuma integração do Poder Executivo ou do Estado federado à política econômica nacional. O governo do Estado, por lei, vai fixar a sua própria meta. Ao fazer isso, é evidente que esta terá de ter certa consistência com as tendências da economia nacional, porque não pode uma meta fiscal, estabelecida no orçamento do Estado federado, prever, por exemplo, uma expansão acelerada da arrecadação, se você encon-

tra em grave crise mundial uma situação econômica recessiva. Ora, prever numa situação econômica recessiva uma grande arrecadação, é falso.”

A despeito do entendimento do STF, parece que a norma insculpida na Lei de Responsabilidade Fiscal tinha objetivos mais ambiciosos: envolver todos os entes da federação na chamada função estabilizadora do governo.

É que vem de longe a crítica de que as responsabilidades pelo controle da inflação e o crescimento da economia são excessivamente concentradas na União, o que acaba por obrigar a União a adotar uma política monetária muito restritiva, uma vez que esta controlaria a política fiscal apenas em parte, pois parcela substancial das decisões de gastos e de arrecadação ocorre nos Estados e municípios (Velloso, 1996). Por exemplo, em um momento de tentativa de controle da inflação, recomenda-se uma política fiscal mais restritiva, com redução de gastos públicos e aumento da tributação, mas, de fato, o que pode estar havendo é uma expansão dos gastos públicos de alguns Estados, com concessão de aumentos de salários para servidores, além de redução de alíquotas de tributos.

Veja-se, portanto, que a União restringe e alguns Estados expandem, quando o correto, do ponto de vista macroeconômico, seria que todos os entes caminhassem na mesma direção. Como não nem sempre é o caso, a União, para atingir seus objetivos de controle inflacionário, acaba por ter que carregar demais no instrumento que ela de fato controla, a política monetária, notadamente a taxa de juros básica.

Ao lado de diversos outros mecanismos, o previsto no inciso II, § 2º do art. 4º foi uma tentativa de obrigar os Estados e municípios a se integrarem aos objetivos da política nacional. A inicial percebeu esse objetivo, daí o argumento de que o dispositivo violaria o princípio da autonomia das unidades federadas.

A interpretação dada pelo STF, contudo, reduziu sobremaneira a sua densidade normativa, uma vez que entendeu que a norma deve ser interpretada como mera indicação, demonstração, pelo ente federado, da compatibilidade de suas metas com a política econômi-

ca nacional, sem maior força para obrigar os entes federados a se adequarem à política econômica nacional. De fato, com o caráter de mera indicação, não há que se discutir o ataque ao princípio da autonomia das unidades federativas.

Também impugnado foi o § 4º do art. 4º:

Art. 4º.....

§4º. A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

O argumento da inicial foi que os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial deveriam constar do corpo da lei de diretrizes orçamentárias, e não da mensagem que encaminhasse o projeto de LDO ao Congresso Nacional.

A ementa da decisão refletiu com precisão o voto do Relator, que também mereceu comentários do Ministro Nelson Jobim:

“Lei Complementar nº 101/2000. Vícios materiais. Cautelar indeferida.

VI – Art. 4, § 4º: a circunstância de certos elementos informativos deverem constar de determinado documento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) não impede que venham eles a ser reproduzidos em outro, principalmente quando destinado à apresentação do primeiro, como simples reiteração dos argumentos nele contidos.”

A inicial partiu de pressuposto de que o fato de a Mensagem trazer as informações implicaria a exclusão das mesmas informações do corpo da norma. O que há, na prática, é que a mensagem traz informações detalhadas, com memória de cálculos, tabelas, parâmetros muito desagregados, possibilitando aos técnicos do Congresso Nacional recalcularem os valores apresentados. No texto da lei, tais

informações constam de forma mais agregada, sem maiores explicações sobre os pressupostos que levaram aos números apresentados.

Foram impugnados ainda diversos outros dispositivos, dispostos em artigos, parágrafos e incisos, mas este artigo vai se restringir a comentar aqueles que geraram maior controvérsia.

O primeiro item que teve a cautelar deferida foi o §3º do art. 9º, que assim dispõe:

“Art. 9º.....

§3º No caso dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, fica o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”

O argumento da inicial é que o dispositivo implicaria a interferência do Poder Executivo nos demais Poderes, o que o colocaria na condição de “superpoder”. Tal interferência afetaria o princípio da separação de Poderes, infringindo, entre outros artigos da Constituição Federal, o art. 60, § 4º, cláusula pétrea.

O STF entendeu como procedente, caracterizando-a como hipótese de interferência indevida do Poder Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público.

Relevante o fato de o Relator, Ministro Ilmar Glavão, não ter, de início, acatado o argumento da inicial. Transcreve-se o seu voto:

“O mal entendido é patente. O que se tem não é interferência do Poder Executivo nos outros Poderes, mas providência destinada a prevenir os efeitos de inobservância de limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, pelos meios suscetíveis de serem utilizados pelo primeiro, ou seja, a limitação dos valores financeiros”

O voto do Ministro Sepúlveda Pertence é que acabou prevalecendo, fazendo alguns ministros, além do próprio Relator, alterar o seu entendimento inicial. Em síntese, argumentou o Ministro Per-

tence que o texto impugnado permitiria que o Poder Executivo julgasse se os outros Poderes haviam descumprido a lei de diretrizes orçamentárias e, ele próprio, executaria ações que os outros Poderes deveriam ter executado. O Ministro Jobim mostrou-se muito resistente aos argumentos do Ministro Pertence. Vale a pena transcrever um trecho do debate, com as palavras do Ministro Jobim (pág. 170):

“Mas, veja bem, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, isso não foi atacado, alínea b do inciso I do art. 4º, vai determinar critérios e formas de limitação de empenho. Se a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa critérios e formas de limitação de empenho naquela hipótese ocorrida, o art. 9º determina que cada um dos Poderes o faça. O que eu concordaria é que se os Poderes e o Ministério Público, por ato próprio, fixam os montantes necessários nos trinta dias, mas mesmo assim não cumprem, como é que faz?” (grifos nossos)

Ao que o Ministro Pertence respondeu convencendo toda a Corte, incluindo o Ministro Jobim (pág. 170):

“E se o Poder Executivo não cumprir, Ministro, como é que faz? Isso se chama autonomia financeira, onde se cometem ilegalidades. Nenhum Poder será juiz do outro.” (grifos nossos)

A controvérsia mais significativa do julgamento da cautelar foi em torno do art. 20, que, como se mencionou anteriormente, foi decidida por 6 votos pela constitucionalidade do dispositivo e 5 votos contrários, com o Ministro Marco Aurélio alterando o voto inicial pela inconstitucionalidade. Vale a pena reproduzir o artigo na íntegra:

“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 dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média 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;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

A ADI argumentou que a repartição dos limites de pessoal entre os Poderes e o Ministério Público seria inconstitucional, pois violaria o art. 169 da Constituição Federal:

“Art. 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.”

Segundo a inicial, o Congresso Nacional já deparara com a tentativa de dividir os limites de gasto de pessoal por Poder, quando da tramitação da Emenda Constitucional nº 19/1998, cuja redação aprovada na Comissão Especial – mas **rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados** - estabelecia que lei complementar traria divisão de gasto de pessoal por Poder.

Argumentou ainda que, segundo o § 1º do art. 99, apenas a lei de diretrizes orçamentárias é que poderia fixar limites totais de gastos, mas tais limites seriam fixados conjuntamente pelos 3 Poderes, e não unilateralmente, ou sem a participação de um dos Poderes.

A divisão de limites por lei complementar afrontaria a Constituição porque esta previra expressamente que apenas a lei de diretrizes orçamentárias poderia dispor sobre o limite de gastos, e tal disposição seria conjunta. Além da espécie de norma ser diferente da prevista na CF, lei complementar só conta com a participação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, que tem a iniciativa e o veto como prerrogativas. Assim, violaria o art. 99, § 3º, que dispõe que os limites seriam estabelecidos conjuntamente.

Reforça o argumento com o fato de que o texto aprovado pelo Congresso Nacional – anteriormente reproduzido - fixava expressamente que a repartição dos limites entre os Poderes só prevaleceria se a lei de diretrizes orçamentárias não dispusesse de forma diferente, dispositivo vetado pelo presidente da República, sob o argumento de que iria de encontro ao interesse público, uma vez que o gasto de pessoal de um Poder poderia crescer em detrimento dos outros, o que pressionaria o limite total, comprometendo os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministro-Relator acolheu o argumento da inconstitucionalidade quanto à repartição dos limites por lei complementar. Escreveu o relator:

“Na verdade, o que foi reservado à lei complementar pelo referido art. 169 foi a fixação de limites de despesa com pessoal, para a União, para os Estados e para os Municípios, e não a fixação de limites pelos Poderes e pelos órgãos integrantes da estrutura de tais entes, como aconteceu, cuja rigidez desconsidera dessemelhanças de realidades e diversidade de circunstâncias conjunturais, impossibilitando ajustes e acomodações, suscetíveis de ser postas em prática, sem afetar o todo, que é, justamente, a observância do teto preconizado pela Constituição.”

Concluiu o Ministro que o referido artigo estaria restringindo, sem amparo da Constituição, a autonomia dos Estados e Municípios, com ofensa ao princípio federativo.

Abriu divergência o Ministro Nelson Jobim, que fez um longo histórico sobre os limites de gastos de pessoal. Mostrou que a Lei Camata, que precedeu a Lei de Responsabilidade Fiscal e trazia limite global de gastos de pessoal, não teve a efetividade esperada, pois apenas o Poder Executivo é que acabava por arcar com o ônus de perseguir os limites. Os demais Poderes e órgãos alegavam que não tinham responsabilidade pelos limites ali impostos e não havia meios de envolvê-los de forma compulsória.

Mostrou uma série de dados sobre a evolução de gastos com pessoal em vários Estados, procurando evidenciar como, na prática, em muitas unidades da federação, havia descontrole e descompasso em alguns órgãos e Poderes, o que tornaria patente a necessidade das providências adotadas pela LRF de impor limites separados.

Por fim, ponderou que não havia vedação constitucional na distribuição de limites entre poderes e órgãos (art. 169).

O voto mais contundente pela inconstitucionalidade foi o do Ministro Néri da Silveira. Após tecer longas considerações sobre a independência do Poder Judiciário, fazendo uma análise histórica a partir da Constituição do Império, o Ministro retomou o argumento do Relator de que a lei complementar só poderia estabelecer limites globais. Apenas a lei de diretrizes orçamentárias é que poderia esta-

belecer limites por Poder, e tais limites seriam estabelecidos conjuntamente pelos Poderes.

Ele ponderou que fora desejo da própria Constituição que os Poderes dialogassem a cada ano, por ocasião da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, sobre os limites de despesa com pessoal.

Sobre a falta de efetividade da regra que, afinal, era a que estava em vigor antes da LRF, argumento do Ministro Nelson Jobim, o Ministro apontou a necessidade de se reforçarem os canais institucionais de diálogo, considerando não admissível que, por conta de dificuldades, a lei complementar infringisse a Constituição Federal.

O Ministro Carlos Velloso, que também entendeu como inconstitucional o dispositivo, apontou ainda ofensa ao princípio da autonomia das unidades federativas, pois seria atribuição de cada Estado e de cada Município dividir, por decisão conjunta, na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, os limites de cada com pessoal por Poder e órgão.

O que decidiu a matéria – seis votos contra cinco –, como mencionado anteriormente, foi a mudança de voto do Ministro Marco Aurélio, que anteriormente votara pela inconstitucionalidade do dispositivo, sob o argumento de que o art. 20 discreparia da previsão do art. 99, § 1º da CF, repetindo o argumento esposado por outros ministros de que os limites haveriam que ser estipulados conjuntamente.

No seu novo voto, o Ministro Marco Aurélio trouxe uma série de considerações sobre o descontrole de gastos de pessoal, notadamente nos Poderes Judiciário e Legislativo. Entendeu, por fim, ser salutar a divisão por Poder, de forma a comprometer todos os Poderes com os limites, não sobrecarregando o Poder Executivo, como, na prática, acontecia sob a vigência da Lei Camata. Observe-se um trecho de seu novo voto:

“Valho-me, Senhor Presidente, de artigo publicado no “Estado de São Paulo”, do último dia oito, revelando a situação dos Estados e certa diminuição, que posso asseverar sem receio de erro, decorrente de atividade desenvolvida apenas por um dos Poderes, o Poder Executivo. O

enxugamento das despesas fez-se, isso é notório, no âmbito do Poder Executivo. Passamos, então, a ter o seguinte quadro: Rio Grande do Sul, absorção de 81,1% da receita; Distrito Federal, 75,4% - bem acima, portanto, da percentagem de 60%, percentagem-teto, que, a meu ver, já é elevada -; Alagoas, 74,3%; Rondônia, 73,9% (...). Quinze Estados não lograram o enquadramento das despesas na percentagem máxima de 60%. **Não lograram, repito, porque o enxugamento deu-se, apenas de forma setorizada, no âmbito do Poder Executivo.”** (grifos nossos)

O Supremo Tribunal Federal entendeu procedentes ainda a impugnação do art. 23, §§ 1º e 2º, que trazia a possibilidade de redução dos valores dos cargos e funções, a fim de adequação aos limites de despesa de pessoal (§1º) e possibilitava redução de carga horária, com adequação dos vencimentos à nova carga horária (§ 2º). O STF decidiu que tal redução feriria o princípio constitucional da irredutibilidade da remuneração e extrapolava providências autorizadas no art. 169, § 3º da Constituição Federal.

Por fim, em 2007, sete anos, portanto, do início do julgamento, com o voto-vista do Ministro Sepúlveda Pertence, os arts. 56 e 57 foram, ainda em caráter cautelar, considerados inconstitucionais. O art. 56 incluía, nas contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, além das próprias, as dos Presidentes dos órgãos do Poderes Legislativo, do Judiciário e a do Chefe do Ministério Público, para fins de parecer prévio pelos Tribunais de Contas. O STF entendeu que dispositivo contraria o art. 71, II da CF, que restringe a apreciação pelo Congresso Nacional apenas às contas do Presidente da República.

Já o art. 57, § 2º, incluía referência a parecer prévio de contas de Poder ou órgão. O STF decidiu que dispositivo afrontava CF, uma vez que as contas dos Poderes ou órgãos abrangem os cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, estando sujeitos a julgamento pelos Tribunais de Contas (art. 71, II da CF), e não a parecer prévio. Além disso, reafirmou o STF o entendimento que

somente o Tribunal de Contas respectivo julga tais contas e não o Poder Legislativo.

Outra ação direta (ADI 2250-4) foi ajuizada pelo Governador de Minas Gerais, questionando os arts. 35 e 51, sob a alegativa de que violariam o princípio federativo, ao retirar dos entes federados autonomia para realizar operações de créditos por meio de fundos (art. 35) e atribuir supremacia à União ante os estados, dando-lhe o controle sobre as transferências voluntárias (art. 51). O STF entendeu que o art. 35 estava em consonância com o § 9º, II do art. 165 da CF e que o art. 51 guarda conformidade com a referida norma constitucional.

Nota-se, portanto, que o núcleo essencial da LRF foi considerado constitucional pelo STF, afastando, cautelarmente, repita-se, os contundentes argumentos sobre sua inconstitucionalidade.

3. Teste da Modificação

Inúmeros projetos de lei tramitaram ao longo dos anos com o intuito de modificar a LRF. A maior parte propunha alterações pontuais, mas outros a alteravam profundamente, implicando a desfiguração quase que total da lei.

Em maio de 2009, foi sancionada a primeira modificação, a Lei Complementar nº 131/2009, alterando o art. 48 e acrescentando três novos artigos. Reforçou-se o espírito original da lei, no sentido de ampliar a transparência das contas públicas. Nos termos originais, não havia referência a acesso, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Preocupou-se a alteração da lei em definir que tipo de informação deveria estar disponibilizada (art. 48-A). Na despesa, a disponibilização de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, incluindo o número do processo, o bem fornecido ou o serviço prestado, o nome da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e o procedimento licitatório realizado, quando for o caso. Na receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. Também determinou que os entes federativos adotassem siste-

ma integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo fixado pelo governo federal.

Além disso, deixou claro (art. 73-A) que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento de preceitos da LRF.

Como se nota, as alterações foram muito positivas, reforçando a transparência e facilitando o controle social. Não é pouca coisa que em uma década apenas essa modificação tenha sido aprovada, tendo em vis-ta que quase 150 projetos de lei complementar propondo alterações foram apresentados. É verdade, contudo, que alguns deles são muito semelhantes, outros tratam das mesmas matérias, razão por que diversos desses projetos tramitam conjuntamente. Como dito anteriormente, algumas modificações propostas são pontuais, muitas até aperfeiçoariam certos dispositivos, mas outros projetos reduziriam boa parte da eficácia da lei.

É o caso do PLP nº132/2007, do Poder Executivo, já aprovado na Câmara dos Deputados, que visa a modificar o art. 23 da LRF para que apenas o órgão ou Poder que desrespeite os limites de despesa de pessoal receba as sanções previstas (não-recebimento de transferências voluntárias, não-obtenção de garantias de outro ente e proibição de se contratar operações de crédito). No texto original da lei, as sanções se aplicam ao ente como um todo se qualquer dos Poderes ou órgão ultrapassar os limites de despesa de pessoal. A lógica que dirigiu essa regra foi de que o gasto de pessoal de qualquer Poder é uma decisão conjunta dos Poderes. Se o Ministério Público ou o Poder Judiciário, por exemplo, desejarem implementar um aumento de salários para seus servidores, o projeto de lei terá que necessariamente ser aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo. Além disso, como se sabe, o Chefe do Executivo costuma ter relativo controle sobre a agenda legislativa, sendo difícil a aprovação de projetos de lei sem um sinal positivo. Assim, estabelecer sanções pelo descumprimento da despesa de pessoal de qualquer órgão ou Poder para o ente como um todo foi estratégico. É um forte incentivo para que o Chefe do Poder Executivo busque conter pressões por expansões excessivas das despesas de pessoal dos outros Poderes. As sanções estabelecidas são pratica-

mente supérfluas para os demais Poderes. Elas são, ao contrário, decisivas para o Poder Executivo, responsável pelo recebimento de transferências voluntárias, de garantias e pela contratação de operações de crédito.

Se alteração enviada pelo Poder Executivo já enfraquecia a disposição inicial da lei, muito mais longe foi a Câmara dos Deputados ao aprovar seu substitutivo (PLP 132-B), já tramitando no Senado. É que ele excluiu das sanções impostas pelo descumprimento dos limites das despesas de pessoal as operações de reestruturação e recomposição de principal de dívidas. Além disso, permitiu que a União concedesse garantia às operações de reestruturação e recomposição de principal de dívidas para entes federativos que não tivessem prestado contas de recursos anteriormente recebidos e que não tivessem cumprido os limites constitucionais relativos à educação e à saúde, bem como não houvessem respeitado os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição de Restos a Pagar e despesa total de pessoal. Tais propostas foram classificadas pelo jornal “O Estado de São Paulo” como “Golpe de morte na Lei Fiscal” (editorial de 01/06/2008).

4. Teste da Interpretação

Aqui, os resultados são mais heterogêneos. Alguns dispositivos têm sido interpretados de maneira bastante elástica, distanciando-se dos objetivos de rigor fiscal. É o caso da criação de despesas de caráter continuado e da concessão de incentivos fiscais, das despesas com terceirizados, dos limites de despesa de pessoal por órgão e poder.

O cumprimento das exigências para a criação de despesas de caráter continuado é talvez uma das maiores fragilidades da LRF ao longo dos anos. Aqui, a lei foi extremamente cuidadosa. De fato, bastaria este artigo, dispensados todos os demais artigos da LRF, para se ter uma postura fiscal extremamente austera. É que o art. 17, § 2º, inspirado na experiência do governo federal americano do *Budget Enforcement Act* (“pay-go bill”), implementado nos anos 90 (retornado no governo Obama), exige expressamente que lei, medida provisória

ou ato administrativo normativo que crie despesas com duração em mais de dois exercícios financeiros devem ter seus efeitos financeiros compensados, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. O cumprimento da exigência deve ser expressamente demonstrado e a despesa só será executada após a implementação das medidas de compensação (art. 17, § 5º). Apenas as despesas destinadas ao serviço da dívida pública e ao reajuste geral de pessoal foram excetuadas da regra. Assim, planos de carreira, de reestruturação administrativa, criação de cargos públicos, ampliação de benefícios previdenciários e assistenciais, tudo estaria sujeito à regra da compensação.

Por exemplo, se o governo federal desejasse expandir o “Bolsa-Família”, deveria cortar ou reduzir outro programa de igual magnitude ou aumentar alíquota ou base de cálculo de tributo. Uma primeira interpretação que se fez, já afrouxando os termos iniciais da lei, foi a da margem de expansão de despesa a partir do crescimento automático da receitas em virtude do crescimento do PIB. Assim, seria possível criar novos cargos públicos sem aumentar alíquotas de tributos, criar tributos novos ou cortar despesas permanentes. É menos restritivo que a ideia inicial, mas é uma interpretação aceitável, pois do contrário a despesa iria cair continuamente em proporção do PIB. Por tal interpretação pelo menos se evita que a despesa cresça como proporção do PIB, o que já é algo bastante razoável, tendo em vista o crescimento da despesa pública brasileira nos últimos 50 anos.

Um exame das práticas dos governos Brasil afora, governo federal inclusive, mostra que o art. 17 tem sido praticamente ignorado. As medidas provisórias não costumam trazer nenhuma indicação de medidas compensatórias, os projetos de lei tampouco. O máximo que se faz é garantir que os limites de despesas de pessoal (art. 20) não são alcançados e que há compatibilidade com a lei orçamentária anual.

Há inúmeros exemplos que ilustram o que se afirmou. Citam-se 2 casos, em 2 governos distintos, apenas para ilustrar que o problema não é exclusividade de governo específico. O primeiro, em 2002, pleno governo Fernando Henrique, que patrocinou a LRF. A MP nº 21/2002 instituiu o Auxílio-aluno, com recursos de R\$ 105

milhões. A exposição de motivos explica que os recursos virão de empréstimos externos e do Fundo do Amparo ao Trabalhador, não fazendo nenhuma menção a corte de despesas ou aumento de receitas.

No governo Lula, o procedimento é semelhante. A MP 441, de 2008, que dispõe sobre a estruturação e reestruturação de planos de cargos e planos de carreiras e a reorganização e simplificação das estruturas remuneratórias, com impactos de algumas centenas de milhões de reais, não traz nenhuma medida de compensação. Reproduz a única referência ao art. 17 da LRF:

“125. Quanto ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, pode-se considerar atendido, uma vez que o Projeto de Orçamentária Anual para 2008 contempla reserva alocada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destinada à reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo suficiente para suportar as despesas previstas.”

Como se nota, não há nenhuma observação sobre a criação de receitas permanentes ou a redução de despesas de caráter continuado. Apenas se mencionou que a lei orçamentária reservou recursos para tal despesa. Como se mencionou, as exigências são muito mais amplas. De fato, a referência que foi feita só atende o inciso I do § 1º do art. 16, que se reproduz:

“Art. 16....

§1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no pro-

grama de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.”

Outra interpretação flexível Lei de Responsabilidade Fiscal foi com as despesas com servidores terceirizados. O art. 18 assim definiu as despesas de pessoal:

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, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º 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.”

A questão, no caso em tela, é a interpretação do parágrafo 1º. Que gastos com terceirizados devem ser contabilizados como despesas de pessoal? De certo, a intenção do legislador não era incluir todos os gastos com terceirizados na despesa de pessoal, senão qual a razão da qualificação “que se referem à substituição de servidores e empregados públicos”?

A Lei de Diretrizes Orçamentárias federal desde 2001 (o art. 89 da LDO para 2009 repete o entendimento) vem dispondo expressamente que não considera como substituição de servidores e empregados públicos – e portanto, nos termos da LRF, não se contabiliza nas despesas de pessoal, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que contenham simultaneamente as seguintes características:

- I) sejam acessórias aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão;
- II) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas no plano de cargos do órgão;
- III) não caracterizem relação direta de emprego.

Em síntese, a LDO vem excluindo da despesa de pessoal toda a despesa com atividade-meio exercida por cargo que não conste no PCC respectivo e que seja objeto de contratação indireta. Assim, motoristas, copeiras, analistas de sistema, recepcionistas, todos foram excluídos dos limites dos gastos com pessoal, o que acabou por constituir um incentivo adicional para a expansão desse tipo de gasto. Muitos órgãos que contavam com essas categorias de servidores em sua estrutura de cargo acabaram por extingui-las, passando a contar com terceirizados no lugar. Como os servidores que ocupavam as funções eram estáveis e não podiam ser demitidos, os governos os aproveitam em outras áreas. Dessa forma, na prática, o gasto de pessoal sobe, mas a contabilidade não registra o incremento para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Esse tipo de interpretação, repita-se, patrocinado pelo governo federal, artífice e principal interessado na LRF, abriu caminho para que Estados e Municípios também afrouxassem os controles sobre essa categoria de despesa.

Outro problema, em parte relacionado com o problema da classificação de servidores terceirizados, é o da contabilização das despesas de pessoal por órgão e poder. Em muitos estados, as despesas com pessoal de alguns órgãos estavam muito próximos do limite quando a LRF foi sancionada. A “solução” para se enquadrar no limite foi excluir certos itens de despesa, notadamente as despesas com inativos e pensionistas, mas também o Imposto de Renda retido na fonte de servidores públicos estaduais (Afonso e Nóbrega, 2009). Em outros, quando o ente como um todo tinha alguma folga, transferiam-se as despesas com inativos e pensionistas para o Poder Executivo, sob o argumento de que o pagamento desses servidores deve ficar a cargo dos institutos de previdência e não do órgão ou poder a que o servidor estava vinculado quando ativo. Trata-se do problema da efetividade outra vez. A lei é formalmente respeitada, mas, na

prática, a despesa de pessoal não foi contida dentro dos limites estabelecidos. Ela pode até crescer em relação à situação anterior à aprovação da lei, um resultado oposto ao seu objetivo.

A Folha de São Paulo detectou esse problema em matéria de 27 de abril de 2009 (“Estados maquiavam gastos com pessoal para cumprir LRF”), em que se apontam diversos Estados que utilizam esse tipo de interpretação.

Esse problema surgiu, em parte, porque os limites – principalmente a sua repartição entre os órgãos e poderes – foram estabelecidos pela observação da média dos três anos anteriores à aprovação da LRF, sem mecanismos de revisão para tal distribuição. No caso da União, do limite de 50% da receita corrente líquida, o art. 20 estabeleceu 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União, 40,9% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Judiciário e 0,6% para o Ministério Público da União. Do limite de 60% nos Estados, 3% vão para o Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas dos Estados (nos Estados que também tiverem Tribunais de Contas dos Municípios, esse limite é acrescido de 0,4%, reduzindo no mesmo montante destinado ao Poder Executivo). Nos municípios, 54% são destinados ao Poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo.²

Naquele momento, muitos órgãos, por uma razão ou por outra, poderiam estar com seus gastos de pessoal muito baixos. Outros, ao contrário, poderiam estar em momento de pico, com contratações e aumentos de salários recentes. A média simples, sem previsão de nenhum mecanismo de ajuste ao longo do tempo, gerou inevitáveis pressões para a distensão dos limites. Como não há fórmula na LRF para tanto, esse tipo de arranjo em muitos Estados acabou por acontecer. De outro modo, argumenta-se que os órgãos morreriam por inanição, restringindo-se a pagar inativos e pensionistas, praticamente sem espaço para reposição de servidores e cumprir suas atribuições fixadas pela Constituição e pela leis. Mencione-se, ainda,

² Aqui, surgiu uma questão interessante quando a Câmara Legislativa do Distrito Federal entendeu que o DF deveria, para efeitos de LRF, ser tratada como município e não como estado (limite menor para o Poder Legislativo), o que foi rejeitado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3756).

o fato de que os órgãos vão adquirindo novas atribuições ao longo do tempo. É o caso dos próprios tribunais de contas, que receberam diversas competências novas da LRF.

O projeto de lei proposto pelo Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, anteriormente referido, cria mecanismo de ajustes periódicos da divisão dos limites, que resolve questão que não foi bem tratada pela LRF.

4. Outras Questões

Efeito-farol

Fioravante, Saboya e Vieira (2008) mostram que a Lei de Responsabilidade Fiscal paradoxalmente contribuiu para aumentar as despesas de pessoal de muitos municípios. É que o limite de 60% da receita corrente líquida acabou por funcionar como um parâmetro para muitos municípios que estavam bem abaixo do limite. Como a regra foi única para todos os municípios, para muitos deles a LRF funcionou como um incentivo para expansão de despesas. Os autores mostram que a média de despesas de pessoal, antes e depois da LRF permaneceu praticamente a mesma, mas o desvio padrão diminuiu de 0,22 para 0,07. Concluem (pág. 71):

“Quando a lei impôs um limite universal para todos os municípios, sem discriminação, os gastos municipais tornaram-se mais homogêneos (quantitativamente), o que parece ser contraditório em relação à realidade deles. Há que se verificar se os municípios que aumentaram seus gastos realmente apresentavam essa necessidade e, por outro lado, se os municípios que diminuíram seus gastos não estão passando por um estrangulamento de serviços públicos”

Os autores destacam um aspecto do problema que já se comentou aqui, qual seja o da homogeneidade de regras nacionais aplicáveis a todos os municípios, sem respeitar as especificidades. Se muitos gestores reclamam que tiveram que interromper programas

governamentais importantes para se adaptar aos limites, muitos outros devem ter contratado servidores ou concedido aumentos sem maiores critérios, atendendo a pressões políticas respaldadas não intencionalmente pela LRF.

Quanto aos limites de endividamento, os mesmos mostram que houve redução substancial da dívida consolidada em relação à receita corrente líquida na média dos municípios, embora não esteja perfeitamente claro que esse fato se deve principalmente à LRF.

Uniformidade de Exigências para Todos os Entes da Federação

Esse é um problema comum a outras leis nacionais. Como se sabe, a federação brasileira é muito assimétrica, mas membros da federação muito distintos recebem o mesmo tratamento. Desde apresentação de relatórios (metas fiscais, riscos fiscais) até limites de despesas (embora nesse caso, seja atenuado o efeito por ser percentual da receita respectiva), tudo é uniformizado nacionalmente. Pequenos municípios (menos de 50 mil habitantes) recebem apenas a vantagem de apresentarem alguns relatórios semestralmente em vez de quadrimestralmente (art.63). O resultado é que, como as burocracias dos pequenos municípios são geralmente incipientes, a elaboração dos relatórios acaba ficando a cargo de escritórios de assessoria a prefeituras, que, em muitos casos, os elaboram de maneira padronizada, com os números pouco refletindo a realidade do município em aprego. Em outras palavras, cumpre-se uma formalidade exigida pela lei, mas não se tem o instrumento de planejamento e transparência que é o objetivo dos dispositivos. Há relatos de técnicos de tribunais de contas sobre municípios que apresentam tais relatórios exatamente com os mesmos números, mudando apenas o cabeçalho com o nome do município...

Capacidade de adaptação ao ciclo econômico

Além das questões já referidas, um dos grandes desafios da LRF é a capacidade de resistir ao ciclo econômico, particularmente a crises. Como se sabe, o crescimento da economia faz as receitas subirem e algumas despesas públicas caírem. São os estabilizadores

automáticos que aplainam as flutuações da renda. Tais estabilizadores também operam quando o produto declina, fazendo a receita cair e a despesa subir, conseqüentemente piorando o déficit. Esse mecanismo natural de ajuste da economia, que funciona com mais intensidade quanto mais sofisticados forem os sistemas tributários e de dispêndio, não pode ser impedido de funcionar por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, a LRF não pode se constituir em camisa de força, que aprofunde crises da economia.

Pensando nisso, a LRF estabeleceu mecanismos que permitem alguma flexibilidade para seus limites. Os prazos para enquadramento são tratados no art. 66:

“Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.”

O prazo do art. 23 se refere à eliminação do percentual excedente no limite de gastos de pessoal nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. A exigência de redução persiste na crise, mas o prazo para o ajuste se amplia para quatro quadrimestres. O prazo do art. 31 é o da recondução da dívida consolidada ao limite estabelecido pelo Senado Federal (2 vezes a receita corrente líquida para Estados e 1,2 vez para Municípios) até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo já em 25% no primeiro quadrimestre. Amplia-se, assim, tal prazo para seis quadrimestres. Por fim, a regra do art. 70 foi apenas para assegurar a transição para o enquadramento aos limites da LRF após o início de sua vigência, não mais se aplicando, portanto.

Os limites de endividamento e de operações de crédito podem ser revistos por proposta do Presidente da República, sempre que alterados os fundamentos das propostas que fundamentaram tais limites, em razão de instabilidade econômica ou alteração na política monetária ou cambial (art. 30, § 6º).

Fica claro, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não traz óbice intransponível para políticas anticíclicas e prevê me-

canismos de adaptação para situações de crise econômica. Os limites de pessoal podem ter seus prazos de enquadramento adiados e os limites de endividamento e de operações de crédito podem ser ampliados.

É fato que, em quase uma década de Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo não alterou nem uma vez os limites previstos. É fato também que, até 2009, o espaço para políticas anticíclicas estava muito reduzido. Em 2009, o governo começou a ensaiar esse tipo de política, com redução de alíquotas de IPI para alguns setores e de Imposto de Renda, além de expansão do investimento público, embora, neste caso, por uma série de razões, não se tenha avançado muito. Não se cogitou, contudo, modificar os limites fixados. A razão talvez seja que os limites de endividamento para a União – principal patrocinadora das políticas anticíclicas – não tenham sido estabelecidos até agora, ou seja, não há que se alterar um limite inexistente.

A falta de crescimento do PIB, caso de 2009, dobra, portanto, o prazo de enquadramento dos entes federativos que ultrapassarem os limites com despesas de pessoal. Se o PIB permanecer dois ou três anos sem crescimento, algo que, sabe-se, já ocorreu algumas vezes na história brasileira, os prazos de ajustamento vão sendo sucessivamente estendidos. Embora esse entendimento não esteja expresso na LRF, parece esta a melhor interpretação, já que enquanto a economia não se recuperar, a receita pública também não se recupera, o que dificulta ajustes mais drásticos na despesa de pessoal. A LRF fixa (art. 66, § 3º), entretanto, que as demais medidas de ajuste (vedação de concessão de vantagens, de criação de cargos, de alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, entre outras) sejam mantidas.

5. Comentários Finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um avanço significativo. Se outra providência não tomou, no mínimo trouxe o foco para a questão da disciplina fiscal, do equilíbrio intertemporal do orçamento, da necessidade de planejamento, de não-oneração das futuras administrações.

Como qualquer lei, a implementação é quase tão importante quanto à existência da lei. Como se sabe, a referência a “leis que pegam” e “leis que não pegam” é um velho bordão nacional. Analisou-se aqui que muitos dispositivos da LRF não têm sido aplicados adequadamente. Além disso, providências importantes, como o Conselho de Gestão Fiscal, ainda não foram implementadas.

Também relevantes são os movimentos de modificação no sentido de afrouxamento de alguns de seus dispositivos que, até o momento, não têm sido bem-sucedidos. Tais pressões, contudo, são legítimas. É a regra do jogo da democracia. Aliás, é talvez a única forma legítima. Em vez de interpretações “criativas”, que distanciam a lei de seus objetivos de austeridade fiscal, a via legislativa da modificação, quando a maioria entender conveniente, é o caminho condizente com o princípio democrático.

Outro grande desafio é a intensificação do controle social, objetivo explícito da lei. Na prática, pouco se avançou nesse campo. As audiências públicas para tratar das questões orçamentárias registram baixo comparecimento e poucas instituições da sociedade civil se organizaram para fazer um acompanhamento sistemático das contas públicas, fenômenos que se repetem em todo o Brasil. A aprovação da Lei Complementar 131, em maio de 2009, que aprofunda as exigências de transparência para todas as esferas de governo, é um passo importante nessa direção.

Referências

AFONSO, J. R. R e NÓBREGA, M. Responsabilidade Fiscal – uma obra inacabada. **Revista Controle**, Fortaleza, v. VII, nº1, p. 15-30, abril 2009.

ALESINA, A e PERROTI, R. Budget deficits and budget institutions. **NBER Working Paper**, nº 5556, 1996.

FIORAVANTE, D. G, SABOYA, M e Vieira, R. Finanças Públicas Municipais: uma reflexão dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Em **Responsabilidade Gestão Pública: Os Desafios dos**

Municípios. Série Avaliação de Políticas Públicas, Brasília, nº 2., 2008

LIMA, E.C.P. **Regras Fiscais: Teoria e Evidência.** Brasília: Editora Plenarium, 2005.