

As Cautelas Fiscais para Criar Despesa Pública

The fiscal cautions to generate public expenditure

Flavio Corrêa de Toledo Junior¹

RESUMO

A Lei Complementar nº 101/2000 concebe o controle da despesa pública como um importante instrumento para se alcançar uma gestão fiscal responsável. Este artigo aborda institutos, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, devotados a cumprir esse papel. Nesse sentido, trata de demarcar a diferença entre, por um lado, institutos como a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental e, por outro lado, as despesas obrigatórias de caráter continuado.

Palavras-Chave: Despesa Pública. Responsabilidade Fiscal. Controle.

ABSTRACT

The Complementary Act 101/2000 conceives the control of public expenditure as a remarkable instrument to reach a responsible fiscal management. This essay addresses institutes contained in the Fiscal Responsibility Act in order to play this role. Therefore, it draws the difference between institutes as the creation, expansion and improvement of government action, for one hand, and the continuous mandatory expenditures, on the other one.

Keywords: Public Expenditure. Fiscal Responsibility. Control.

1 A DIFERENÇA ENTRE O GASTO EMANADO DE LEI ESPECÍFICA E O AUTORIZADO SOMENTE NO ORÇAMENTO ANUAL

No intento de gerar saldo financeiro para reduzir o estoque da dívida

¹ Funcionário aposentado do TCE-SP, onde ocupou os cargos de Agente da Fiscalização e Assessor Técnico; ex-Diretor Financeiro da Prefeitura de São Paulo; autor de livros sobre orçamento e responsabilidade fiscal; Consultor da Fiorilli S/C Ltda. – Software. E-mail: ftoledojr@gmail.com

pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe cuidados relativos às novas despesas.

De fato, se já é difícil bancar os gastos preexistentes, quanto mais as novidades na despesa, sobretudo as que pressionam, anos a fio, o orçamento público; isso sem falar das perpetuadas na vida financeira da entidade governamental.

Eis os artigos 15, 16 e 17 daquela disciplina, pouco observados por boa parte dos municípios, mas cuja omissão tem suscitado recomendações e advertências por parte dos Tribunais de Contas e, em alguns casos, julgamento de irregularidade contratual, com multa ao responsável. É o que se vê na seguinte decisão da Corte Paulista de Contas:

Já as ausências de estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro da obra (com premissas e metodologia de cálculo utilizado) e da declaração do ordenador da despesa atestando adequação ao PPA, LDO e LOA configuram infringência ao artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.101/00. **São desacertos que implicam na caracterização de despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art.15) (...).** Do exposto, e atento às manifestações unânimes dos órgãos técnicos, julgo irregulares tomada de preços nº 30/02, contrato, termo aditivo e ato determinador de despesas, conheço do Termo de Rescisão Contratual, com acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93" (TC 1452/002/07)².

Para o juízo mais severo, escora-se o Controle Externo no Código Penal:

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Prescritos no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os institutos da *criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental*, no mais das vezes, diferem do outro novo gasto público, o *obrigatório de caráter*

2 Cf. Inteiro teor do Relatório-Voto do Sr. Conselheiro Relator em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/272621.pdf

continuado (art. 17 da LRF)³, vez que este é sempre inevitável, inadiável, incompressível, irrecusável; em rumo diverso, aquelas três primeiras iniciativas podem não ser de execução compulsória, desde que dispensem autorização legal específica, salvo, claro, a do orçamento anual.

Essa não-obrigatoriedade é porque, no Brasil, a lei orçamentária é marcadamente autorizativa, não-impositiva, nisso considerado que o gasto mínimo em Educação e Saúde e o repasse mensal do Executivo aos demais Poderes, ambos comandos não emanam daquele instrumento legal, mas, sim, da Constituição.

De todo modo, bom lembrar que, no Congresso Nacional, tramita proposta de emenda constitucional tornando forçosas as despesas vindas de emendas parlamentares ao orçamento. Curioso que o dever de o Executivo realizar programas de Transportes, Meio Ambiente, Saneamento, Habitação e Urbanismo não está sendo proposto pelos legisladores; só os projetos por eles apresentados.

Operar uma recém-construída escola é o mesmo que expandir, ampliar, incrementar a atuação de governo; a realização desse gasto pode, por exclusiva vontade do Poder Executivo, ser adiada, contingenciada, paralisada, em virtude, por exemplo, de queda na arrecadação. Aqui, opera-se, à perfeição, a discricionariedade do administrador estatal. Não há de se falar em despesa obrigatória, pois a licença vem apenas da genérica lei orçamentária, e, não, de instrumento legal próprio.

Em outro sentido, haverá de ser pago, quer queira ou não, o reajuste salarial do funcionalismo. No caso, descabe margem de manobra ao gestor público; a ordem de despesa não se origina unicamente da lei orçamentária, mas, antes, de diploma local específico.

Em livro do qual fomos coautores⁴, assim foi dito:

Entre a despesa obrigatória continuada e a despesa de expansão prevista, somente nos formais planos orçamentários (art. 16), entre uma e outra, há um instrumento coercitivo, a lei ou o ato administrativo normativo, que vincula o ordenador da despesa à execução da primeira; quer dizer, a despesa obrigatória conti-

³ “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado 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”.

⁴ TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de. ROSSI, Sérgio Ciqueira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. 3ª. Edição. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

nuada é, por natureza, incompressível e inadiável, diferente da outra, na qual prevalece a discricionariedade do mandatário e, por isso, à vista de um possível déficit, pode sofrer restrição.

Explica-se melhor. A despesa contemplada na lei de orçamento, e compatível com o PPA e a LDO, não precisa, necessariamente, realizar-se, pois são formais tais instrumentos, eminentemente autorizativos; não impedem que as despesas executadas sejam menores que as estimadas (...).

Aumento salarial do funcionalismo, por exemplo, deriva de lei específica, que obriga o dirigente às providências cabíveis, quer ele queira ou não. Por outro lado, a implantação de serviço de atendimento ao usuário de serviços municipais é processo que pode, a qualquer tempo, ser interrompido, visto que o correspondente gasto dispensa lei específica; só requer dotação na genérica e flexível lei de orçamento, à mercê, sempre, de alterações conduzidas pelo poder discricionário do ordenador da despesa.

De lembrar que, a ver do Tribunal de Contas da União (TCU), renovação de serviços contínuos, tal revalidação contratual dispensa os procedimentos determinados nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Já as despesas contínuas, mormente as relacionadas a serviços de manutenção e funcionamento do setor público, por **não serem criadas ou aumentadas em suas renovações contratuais ou licitações anuais, não se sujeitam aos preceitos dos art. 16 e 17, em virtude de não constituírem gastos novos (foram criadas no passado e, portanto, já fizeram parte de leis orçamentárias pretéritas)** (...) (Acórdão 883/2005, Primeira Câmara).

Importante essa leitura do TCU, pois causou viva polêmica o § 7º, art. 17, da LRF⁵, o qual, à primeira vista, oferecia o não razoável entendimento de que qualquer renovação contratual sujeita-se aos vários procedimentos dos art. 16 e 17 daquela disciplina fiscal.

2 A CRIAÇÃO, EXPANSÃO OU APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO GOVER-

5

LRF, art. 17, § 3º- Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

NAMENTAL

A construção de pronto-socorro ou do ginásio de esportes, a implantação do serviço de apoio ao pequeno agricultor, o programa que amplia o atendimento escolar, a informatização da Contabilidade, a abertura de nova estrada vicinal, todas essas ações têm a ver com ampliação ou melhoria dos serviços públicos, vale dizer, *criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental*; os correlatos gastos, em sua fase inicial, inaugural, oneram categoria orçamentária denominada *Projeto*.⁶

Argumentam alguns que erguer prédio público nem sempre aumenta a despesa, pois que esta já aponta, na lei orçamentária anual, sua fonte de custeio. Equivocada tal leitura, pois os gastos decorrentes pressionarão, sim, orçamentos futuros. De fato, o novo equipamento público demandará custos de operação e manutenção; uma nova escola requer contratação de professores, compra de material didático e alimentos para a merenda escolar; um novo posto de saúde solicita novos médicos e enfermeiros, além da aquisição de medicamentos e material de enfermagem.

Em outras palavras, o Projeto pode não aumentar a despesa, mas, dele decorrentes, as subsequentes *Atividades (operação e manutenção)*, com certeza, elevarão, no futuro, os custos governamentais.

Pavimentar rua de terra é uma nova ação de governo; eis o Projeto e os cuidados fiscais em debate; já o recapeamento de rua já antes asfaltada é habitual manutenção de serviço preexistente; eis aqui somente a *Atividade*⁷; não há de se falar em nova despesa pública; desnecessárias, neste último caso, as cautelas do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na dúvida se há, ou não, aumento da despesa relativa à nova ação de governo, a prudência indica que se cumpra a norma em questão, até porque, como adiante se verá, os procedimentos não trazem dificuldade operacional, mas, de outra parte, a omissão acarreta fortes embaraços ao ordenador da despesa.

De todo e qualquer modo, importante ressaltar: a operação e a ma-

⁶ Nos termos da Portaria MOG 42, de 1999, “Projeto é um instrumento de programação, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”.

⁷ “Atividade, um instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo” (segundo Portaria MOG 42, de 1999).

nutrição do que já era realidade em anteriores orçamentos, enfim, o custeio dos serviços preexistentes dispensa os rigores do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato e contrário à respeitável linha de entendimento, defendemos que

não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo do art. 16 da LRF. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental⁸.

Confirmando essa interpretação e se valendo de decisão do TCU, o saudoso Professor Carlos Pinto Coelho Motta assim sustentou:

(...) uma conclusão interpretativa de grande consistência – confirmada finalmente pelo Tribunal de Contas da União – atribui apenas às despesas relacionadas com projetos o cumprimento dos requisitos dos art. 16 e 17. Despesas pertinentes a atividades estariam deles dispensadas. E, de fato, o TCU, pondo fim ao debate, definiu taxativamente que: “as despesas rotineiras da Administração Pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa do impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

Nos termos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a *criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo*, qualquer um desses Projetos requerem anotações no processo administrativo que abriga a licitação ou contratação direta (*dispensa/inexigibilidade*); isso, vale destacar, na mesma passagem em que se apresentam as cautelas do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993.

Nesse diapasão, o ordenador da despesa emitirá despacho com os seguintes elementos:

8 TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de. ROSSI, Sérgio Ciqueira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. 3ª. Edição. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

9 MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: repercussões nas licitações e contratos públicos**. Fórum de Contratação e Gestão Pública. São Paulo: Editora Fórum; janeiro de 2010.

- Indicação sucinta do objeto a ser contratado;
- Estimativa trienal de impacto sobre duas variáveis fiscais: o orçamento e a disponibilidade de caixa; a diferença entre ambas reside nas sobras ou insuficiências financeiras de exercícios anteriores. Nesse passo, saldo descoberto de Restos a Pagar (*déficit financeiro*) afeta a receita coletada no exercício corrente, restringindo a despesa prevista para o ano (*como se dizia antigamente: “há verba, mas não há dinheiro”*); ao contrário, excedente de caixa (*superávit financeiro*) eleva as possibilidades orçamentárias do ano corrente. Exemplo: se o Município espera arrecadar R\$ 20 milhões, mas tem de solver débitos descobertos do ano anterior (R\$ 2 milhões), se assim for, baseando-se naqueles R\$ 20 milhões calcula-se o impacto orçamentário, enquanto sobre a parcela diferencial, de R\$ 18 milhões, verifica-se o impacto financeiro (R\$ 20 milhões – R\$ 2 milhões);
- Declaração atestando que a nova despesa conta com saldo na dotação própria e de consistente expectativa de suporte financeiro e mais: tal iniciativa se conforma ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), peças essas que podem ser legalmente modificadas ao longo do próprio período de execução. Comprova-se a previsão orçamentária inserindo, no processo administrativo, cópia dos respectivos trechos do PPA e da LDO;
- Expressa autorização para realização do gasto.

Em sua missão pedagógica, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresentou modelo para os jurisdicionados atenderem ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

Todas aquelas informações são fáceis de enunciar; não entravam a efetivação do gasto público. De outro lado, valorizam e, muito, um dos pilares da responsabilidade fiscal: o planejamento orçamentário. É assim porque o ordenador da despesa¹¹ atestará, de forma documentalmente comprovada, que o novo gasto se compatibiliza com o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Nesse contexto, inverídicos e insinceros planos orçamentários colocam em risco a elegibilidade e a probidade administrativa do gestor gover-

¹⁰ Vide anexo único deste artigo.

¹¹ Conforme o art. 80 do Decreto-lei nº 200, de 1967, ordenador da despesa é quem chancela nota de empenho e autoriza pagamento.

namental. Com efeito, não previstas no PPA, LDO e LOA, as novas despesas são tidas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (artigo 15, da LRF), deixando o dirigente à mercê do artigo 359-D do Código Penal.

Assim, os comentados artigos 15, 16 e 17 são trechos vitais para a eficácia do planejamento orçamentário, cuja elaboração, no passado, constituía mera cópia do ano anterior, ou, como se diz no mundo do futebol: “era só pra cumprir tabela”.

Ademais, ao atestar a existência de dinheiro para o novo gasto, a Administração Financeira assume compromisso contra dispêndio sem cobertura de caixa: o grande motivo do déficit orçamentário dos municípios.

3 A DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO

No enfoque da Lei Complementar n.º 101/00, despesa obrigatória de caráter continuado é a que atende às seguintes condições:

- Possui natureza corrente, ou seja, destina-se ao custeio geral da atividade pública (*salário dos servidores; compra de material de consumo; contratação de serviços de terceiros; subvenção a entidades que cooperam com o ente estatal, entre outras*);
- Decorre de ato normativo ou de lei específica, que não seja a do orçamento anual;
- Prolonga-se por, ao menos, dois exercícios financeiros.

A despesa obrigatória de caráter continuado pode se relacionar a qualquer uma das ações finalísticas de programação: o *Projeto*, a *Atividade* ou a *Operação Especial*. Permeada que está pela impositividade, é gasto líquido, certo e inadiável; por isso a Lei de Responsabilidade Fiscal determina-lhe maiores cautelas do que as opostas às despesas, não obrigatórias, de criação, expansão e aperfeiçoamento:

- Estudo trienal de impacto orçamentário-financeiro, tal qual antes explicado para os dispêndios de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação estatal;
- Indicação dos meios de financiamento; se a nova despesa iniciar-se

no exercício em que foi autorizada, tais fontes são as que amparam os créditos adicionais (art. 43, § 1.º, da Lei n.º 4.320);

- Comprovação de obediência à margem de expansão determinada na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4.º, § 2.º, V, LRF);
- Demonstração de que, no ano da implantação, não se comprometem as metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias;
- Para os períodos seguintes, medidas de compensação financeira, pelo aumento permanente de receita ou o corte, também permanente, de despesas. O plano de compensação acompanhará, enquanto anexo, o projeto de lei orçamentária anual (art. 5.º, II, LRF).

A realidade tem-nos mostrado que poucos governos compensam financeiramente o novo gasto continuado. Talvez isso ajude a explicar a retomada do déficit e da dívida nos entes federados. Afinal, as finanças públicas guardam semelhança com a economia doméstica; se a família financia uma casa, o valor da prestação solicita aumento da renda familiar ou o corte de alguns gastos; do contrário, o banco tomará a moradia da família inadimplente.

De todo modo, a despesa obrigatória continuada pode ser contrabalançada por eventual excesso de arrecadação de tributo próprio. Num exemplo municipal, é quando o aquecimento da economia local amplia a base sobre a qual se calculam os impostos diretamente arrecadados pelo Município (IPTU, ISS, ITBI). A expectativa de que esse ganho real, acima da inflação, se reproduza pelos exercícios futuros, por si só, indica o aumento da receita, permanente como quer a Lei Complementar n.º 101, de 2000.

Nesse cenário, a Administração Financeira produzirá estudo que comprove a trajetória ascendente da receita, sobretudo nos próximos exercícios. Essa manifestação técnica conterà as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas.

De seu lado, o pagamento de juros e outras despesas relativas à dívida municipal dispensam a estimativa trienal de impacto orçamentário-financeiro, bem como a indicação da fonte de custeio. Nessa linha de isenção também se incluem a revisão geral anual no salário dos servidores (art. 37, X, da CF); contudo, reajustes ou aumentos concedidos a determinadas carreiras do funcionalismo, despojados que estão do caráter da generalidade, não se beneficiam de tal exceção; devem, portanto, sujeitar-se às demandas fiscais em comento.

De mais a mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal afasta da compensação financeira as despesas que seguem:

- Concessão de benefícios da seguridade social aos que já satisfaçam as condições legais (ex.: aposentadoria para os servidores que cumpriram os requisitos aplicáveis);
- Expansão quantitativa dos serviços de saúde, previdência e assistência social (ex.: ampliação do número de leitos do hospital municipal);
- Reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real (ex.: atualização monetária de aposentadorias e pensões).

REFERÊNCIAS

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: repercussões nas licitações e contratos públicos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**. São Paulo: Editora Fórum; janeiro de 2010.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de. ROSSI, Sérgio Ciqueira. **A Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. 3ª. Edição. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

ANEXO

MODELO PROPOSTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Publicado no Diário Oficial do Estado de 13/09/2006

O Tribunal de Contas do Estado recomenda aos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados, que o despacho referido no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal contenha as informações que integram o MODELO abaixo proposto.

**Modelo de despacho do Ordenador da Despesa -
Atendimento ao art.16 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Na qualidade de ordenador da despesa, declaro que o presente gasto dispõe de suficiente dotação e de firme e consistente expectativa de suporte de caixa. conformando-se às orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, motivo pelo qual, às fls., faço encartar cópia do respectivo trecho desses instrumentos orçamentários do Município.

Em seguida, estimo o impacto trienal da despesa, nisso também considerando sua eventual e posterior operação:

Valor da despesa no 1º exercício.....R\$

Impacto % sobre O Orçamento do 1º exercício.....%

Impacto % sobre o Caixa do 1º exercício.....%

Valor da despesa no 2º exercício.....R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 2º exercício.....%

Impacto % sobre o Caixa do 2º exercício.....%

Valor da despesa no 3º exercício.....R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 3º exercício.....%

Impacto % sobre o Caixa do 3º exercício.....%

Data:

Nome, Cargo e Assinatura do Ordenador da Despesa: