

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A
GESTÃO FISCAL:
MECANISMOS LEGAIS DO EQUILÍBRIO DAS
CONTAS PÚBLICAS E AS CONSEQUÊNCIAS
DA IRRESPONSABILIDADE FISCAL**

Palestrante: Benjamin Zymler

Considerações Iniciais

1. Contexto
2. Constituição de 1988
3. Lei 4.320/1964
4. LRF: origens
5. Disposições iniciais
6. Planejamento
7. Receita pública
8. Renúncia de receita
9. Despesa pública
 - 9.1. Despesa de caráter continuado
 - 9.2. Despesa com pessoal
10. Transferências voluntárias
11. Considerações finais

1. Contexto

O desenvolvimento econômico do Brasil sempre esteve fortemente vinculado à ação do Estado, não apenas no papel de regulador como também por meio de atuação direta na economia.

A grande participação do Estado na economia impacta o consumo, a renda, a taxa de juros, a geração de empregos e até mesmo a inflação.

É financiada por meio de impostos, endividamento (interno ou externo) e emissão de moeda (da qual resulta inflação).

1. Contexto

Assim sendo, é importante que ação do Estado seja planejada e transparente, de modo a garantir o uso eficiente do dinheiro do contribuinte e a assegurar aos agentes privados as informações necessárias às suas decisões de investimento.

Nesse contexto, o orçamento constitui peça essencial, pois neste documento será estabelecida a alocação dos recursos públicos no exercício (orçamento anual) ou em um conjunto de exercícios.

1. Contexto

De outro giro, a elaboração da peça orçamentária e a execução das despesas ali fixadas são procedimentos complexos, que envolvem diversos atores que devem decidir quanto à melhor alocação dos escassos recursos públicos entre as inúmeras ações governamentais.

Ademais, durante a fase de execução, nem sempre a realidade comporta a realização das despesas fixadas, dada à frustração de receitas ou à necessidade de ajustar o orçamento a novas demandas que surgem ao longo do exercício.

2. Constituição de 1988

A Constituição de 1988 (com suas sucessivas emendas constitucionais) disciplinou de forma detalhada as finanças públicas.

Previu, dentre outras disposições:

- a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com objetivo de orientar a elaboração da LOA, que deve conter as metas e prioridades da administração pública federal e dispor sobre as alterações na legislação tributária, dentre outras funções (art. 165, § 2º);

2. Constituição de 1988

- a elaboração pelo Executivo de relatório resumido da execução orçamentária, após o término de cada bimestre (art. 165, §3º);
- a necessidade de o projeto de LOA vir acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesa (art. 165, §6º);

2. Constituição de 1988

- a vedação de realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta – regra de ouro (art. 167, III);
- a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra (art. 167, VI - princípio da vedação de estorno de verbas) sem prévia autorização legislativa, exceto o recém-introduzido § 5º do art. 167 (EC 85/2015 – ciência, tecnologia e inovação).

2. Constituição de 1988

A CF 1988 remeteu para a disciplina de lei complementar, dentre outras matérias (art. 163): finanças públicas; dívida pública externa e interna; concessão de garantia pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos públicos; fiscalização financeira da administração pública.

O § 9º do art. 165 da CF estabeleceu que lei complementar deve:

- dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da LDO e da LOA;
- estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta.

2. Constituição de 1988

O caput do art. 169 remeteu à lei complementar o estabelecimento de limite de despesa de pessoal ativo e inativo.

O art. 85, V, definiu como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a LOA.

Também constitui crime de responsabilidade o ato de iniciar investimento que ultrapasse o exercício financeiro sem sua prévia inclusão no PPA (art. 167, §1º).

3. Lei 4.320/1964

O primeiro normativo disciplinador das finanças públicas infraconstitucional a ser citado é a Lei 4.320, de 17/3/1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e demais entes da Federação.

Com a edição da Carta de 1988, a lei ganhou status de lei complementar e continua vigendo até os dias atuais, exceto naquilo que eventualmente seja disciplinado de forma diversa pela Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

4. LRF: origens

Logo após a implantação do Plano Real, em 1994, algumas instituições bancárias privadas passaram a ter problemas de liquidez e até mesmo de solvência, em razão da perda dos ganhos decorrentes exclusivamente da inflação.

O mesmo aconteceu com os bancos estaduais, por meio dos quais os entes vinham se financiando. Reduzida dramaticamente a inflação, a ineficiência e os prejuízos decorrentes das operações bancárias típicas (empréstimos e financiamentos) foram expostos.

4. LRF: origens

A partir de 1995, iniciou-se o processo de saneamento das finanças estaduais, com apoio da União, mediante, renegociação de sua dívida (contratual, mobiliária e precatórios), reestruturação dos bancos estaduais e fixação de metas de desempenho fiscal.

No tocante aos bancos estaduais, alguns foram federalizados para posterior saneamento e privatização e, outros, liquidados extrajudicialmente.

Verificou-se que parte das dificuldades enfrentadas por essas instituições financeiras estaduais decorria de sua utilização indevida pelo ente controlador com objetivo de financiar as ações estatais para as quais não dispunha de recursos.

4. LRF: origens

O Plano de Estabilidade Fiscal (PEF) elaborado em 1998 para fundamentar o acordo com o Fundo Monetário Internacional previa a criação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiria os “*princípios básicos da responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, deficit, gastos e receitas anuais.*”

4. LRF: origens

Em 2000, quando as finanças dos estados já haviam sido saneadas mediante renegociação com o Governo Federal, foi editada a Lei Complementar 101, de 4 de maio, que estabeleceu “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (arts. 163 a 169 da CF).

Essa norma tem por objetivo precípuo tentar assegurar o equilíbrio das contas públicas, de molde a evitar que a economia sofra os efeitos dessa indisciplina fiscal (inflação, aumento do custo da rolagem da dívida, aumento descontrolado do endividamento público, recessão etc.).

4. LRF: origens

Para tanto, a gestão fiscal responsável deve ser planejada e transparente e deve prevenir riscos e corrigir desvios, de modo a tentar assegurar o alcance das metas fixadas e a obediência aos limites e condições estabelecidos.

Nesse sentido, é a redação do art. 1º:

5. Disposições iniciais (art. 1º)

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

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

5. Disposições iniciais (art. 1º)

Logo de início, fica clara a preocupação do legislador complementar com determinados grupos de “despesa” que são historicamente relevantes para as finanças públicas: renúncia fiscal (“*gasto tributário*”), despesa de pessoal, seguridade social, dívida pública e as operações de crédito que a esta dão origem.

A realização dessas “despesas” foi submetida ao cumprimento de uma série de condições ou à observância de limites específicos, já estabelecidos pela lei complementar (no caso das despesas de pessoal) ou ainda pendentes de regulamentação (no caso da dívida pública).

A gestão fiscal responsável do exercício financeiro inicia-se quando da elaboração da LDO.

5. Disposições iniciais (art. 1º)

Essa lei deve, necessariamente, dispor sobre o equilíbrio orçamentário e estabelecer critérios para limitação de empenho, quando tal medida se fizer necessária ao longo da execução orçamentária. Ou seja, quando houver expectativa de frustração de receita.

O projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional deve conter Anexo de Metas Fiscais do qual constem as metas de resultado primário (receitas menos despesas, exceto as de natureza financeira, como juros e operação de crédito) e nominal (receitas menos despesas), além de informar o montante esperado para a dívida pública, para o exercício e os dois subsequentes.

5. Disposições iniciais (art. 2º)

Já o art. 2º traz algumas definições para que não restem dúvidas sobre o alcance daquela legislação.

Destaca-se o conceito de receita corrente líquida (RCL):

IV - receita corrente líquida (RCL), que vem a ser a receita corrente, deduzidas as transferências obrigatórias a outros entes da Federação e as contribuições previdenciárias destinadas ao regime geral de previdência (RGPS) - no caso da União - e aquelas cobradas dos servidores para o custeio dos regimes próprios de previdência (RPPS) dos diversos entes.

5. Disposições iniciais (art. 2º)

Este conceito é fundamental porque a RCL é mencionada ao longo da lei e servirá de base de cálculo para apuração do limite de despesa de pessoal (arts. 19 e 20), das dívidas consolidadas dos entes da Federação (por meio de resolução do Senado Federal) e da dívida mobiliária federal (por meio de lei), matéria disciplinada no art. 30 da LRF.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo [vetado], no art. 9º [não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal] e no inciso II do § 1º do art. 31 [limite de dívida consolidada]; (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguientes.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

Segundo Weder Oliveira (Curso de Responsabilidade Fiscal, Ed. Fórum, 2013, fl. 604), o Anexo de Meta Fiscais (AMF) foi inspirado no **Fiscal Responsibility Act** (FRA) de 1994 da Nova Zelândia e é um dos principais instrumentos de GOVERNANÇA criados pela LRF, de modo a assegurar a transparência da gestão fiscal.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

Para que se afira a factibilidade, a consistência e o cumprimento das metas, o Poder Executivo deverá fazer constar do projeto de lei a memória e a metodologia de cálculo e a avaliação do cumprimento das metas passadas:

Art. 4º (...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I – a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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;

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

O Supremo Tribunal Federal (STF) denegou medida cautelar na ADI 2238-MC/DF, por entender que a obrigatoriedade de estados e municípios demonstrarem a viabilidade de suas metas com os objetivos da política econômica nacional não encontra óbice na Constituição.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

A gestão fiscal responsável não se resume a um exercício, mas deve considerar os impactos no médio prazo, pelo menos. Além disso, o planejamento requer o exame dos resultados passados.

Desse modo, o Anexo de Metas Fiscais também deve conter:

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, (...)

IV - avaliação da situação financeira e atuarial (do RGPS, RPPS, FAT e demais fundos e programas de natureza atuarial)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

A gestão fiscal responsável pressupõe o mapeamento das situações que possam vir a colocar em risco o equilíbrio das finanças públicas.

O § 3º do art. 4º da LRF prevê expressamente que a LDO deve vir acompanhada de um anexo de riscos fiscais.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

6. Planejamento - LDO (art. 4º)

A Lei 13.242/2015 (LDO 2016), tratou, em seu Anexo V, dos seguintes riscos fiscais:

- riscos orçamentários, decorrentes de frustração de receita e de crescimento das despesas obrigatórias (notadamente as previdenciárias);
- riscos de dívida (mobilária e passivos contingentes – por exemplo, processos judiciais movidos contra a União) e ativos contingentes (dívida ativa, depósitos judiciais e créditos do Banco Central).

6. Planejamento - LOA (art. 5º)

O planejamento pressupõe que a lei orçamentária anual (LOA) seja coerente com as metas fixadas pela LDO e com o PPA.

Assim, o art. 5º da LRF estabelece a obrigatoriedade do PLOA vir acompanhado de anexo no qual se evidencie a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

6. Planejamento - LOA (art. 5º)

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:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; (anexo de metas fiscais)

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição (demonstrativo regionalizado dos benefícios tributários, financeiros e subsídios), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

6. Planejamento - LOA (art. 5º)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

- a) (VETADO)*
- b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

A título de ilustração, registre-se que a LDO 2016 estabeleceu que a reserva que se refere a alínea “b” do inciso III equivaleria a 2,2% da RCL do PLOA e a 1,0% da RCL da LOA.

6. Planejamento - LOA (art. 5º)

O § 6º do art. 165 da CF impõe que o PLOA venha acompanhado de demonstrativo dos efeitos regionalizados, sobre receita e despesa, da renúncia de receitas e demais benefícios tributários e creditícios, bem assim dos subsídios.

Se a CF impõe, de um lado, que sejam demonstrados os efeitos regionalizados desses benefícios, a LRF vai além, pois exige que sejam demonstradas as medidas de compensação da perda da fonte de receita e do aumento das despesas de caráter continuado.

6. Planejamento - LOA (art. 5º)

Esse dispositivo e outros da LRF (como o art. 14) demonstram a preocupação com a concessão desenfreada de benefícios fiscais, que pode comprometer o equilíbrio fiscal do ente.

De igual forma, a criação de despesas de caráter continuado não pode ocorrer sem a demonstração da existência de fonte de recursos para sua execução no exercício e nos dois subsequentes.

6. Planejamento - execução orçamentária (art. 8º)

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º [que foi vetado], o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

6. Planejamento - cumprimento das metas fiscais (art. 9º)

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

6. Planejamento - cumprimento das metas fiscais (art. 9º)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2.238-5)

6. Planejamento - cumprimento das metas fiscais (art. 9º)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição (CMO) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

Como se vê, a LRF impõe aos Poderes e MP o dever de limitar empenho e movimentação financeira sempre que se verificar que a realização da receita poderá não comportar a obtenção das metas de resultado primário ou nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais.

No julgamento da ADI 2.238/2005 (rel. Ministro Ilmar Galvão), esse dispositivo foi objeto de suspensão cautelar com base no princípio da autonomia dos Poderes.

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

O art. 9º da LRF é o mais efetivo instrumento de controle fiscal, entendimento esse compartilhado por Weder Oliveira (op. cit, fl. 753), e de uso compulsório, quando necessário.

De fato, a legislação ordinária editada a partir da publicação da LRF prevê que a omissão no dever de adotar medida de limitação de empenho e movimentação financeira é considerada falha grave, passível de aplicação de multa (competência dos tribunais de contas).

Nesse sentido é o art. 5º da Lei 10.028/2000:

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...)

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

O dispositivo estabeleceu procedimentos obrigatórios de acompanhamento bimestral das previsões e realizações de receitas e despesas. A partir desse controle, devem ser adotadas as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, caso se verifique o risco de não-cumprimento das metas estabelecidas na LDO.

Bimestralmente a Secretaria de Orçamento Federal faz publicar o “Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias”, com base no qual são editados os decretos de programação financeira.

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

O art. 9º obriga os gestores a avaliar continuamente os fatores que influenciam a execução orçamentária e, caso necessário, refazer a programação inicial, de molde a assegurar o cumprimento das metas fiscais pactuadas com a sociedade por meio da LDO.

Somente assim é possível assegurar a credibilidade das metas e, por conseguinte, da política fiscal do País.

Tal acompanhamento se faz necessário, uma vez que as receitas orçamentárias são uma mera expectativa, que pode não se concretizar **in totum**. Ademais, algumas despesas obrigatórias crescem muitas vezes independentemente de ato do gestor (por exemplo, seguro-desemprego).

6. Planejamento - metas fiscais e contingenciamento (art. 9º)

Ora, com o aumento das despesas obrigatórias e/ou a frustração de receita, somente é possível assegurar o cumprimento das metas fiscais mediante a reprogramação financeira, ou seja, contingenciamento.

O Poder Executivo Federal não adotou, nos últimos anos, as medidas preconizadas no art. 9º. No exercício de 2014, por exemplo, apesar dos indicadores de provável frustração de receita (reavaliação para baixo da taxa de crescimento do PIB) e o não-atingimento das metas parciais, o 4º relatório de avaliação bimestral opinou pela desnecessidade de ampliação do contingenciamento em razão de uma esperada (e não concretizada) queda nas despesas obrigatórias.

7. Receita pública

A execução orçamentária e o equilíbrio fiscal dependem, evidentemente, do ingresso de recursos públicos.

A gestão fiscal responsável pressupõe que o ente promova a efetiva arrecadação de suas receitas tributárias. Para tanto, devem os tributos previstos na CF ser instituídos e efetivamente arrecadados.

Já a previsão da receita, com base em critérios técnicos, é necessária não só para a elaboração da LOA como também constitui instrumento de controle da arrecadação.

7. Receita pública (art. 11)

O art. 11 da LRF estabelece:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

O parágrafo único foi objeto da ADI 2238-MC/DF, ocasião na qual o STF não vislumbrou violação ao art. 160 da CF.

7. Receita pública (art. 11)

Em recente julgado, o TCU processou representação formulada por Procurador de Contas do Estado de Goiás na qual se noticiava possível irregularidade em isenções fiscais concedidas por aquele ente da Federação em relação ao ICMS (ausência de manifestação do Confaz) e solicitava a suspensão imediata das transferências voluntárias da União.

O TCU não conheceu da representação porque demandaria o exame da constitucionalidade das leis estaduais com base nas quais foram concedidos os benefícios tributários.

De toda sorte, não foi afastada a possibilidade de o TCU examinar a efetividade da arrecadação de impostos por parte dos entes federados a serem beneficiados por transferências voluntárias, desde que não envolva o controle de constitucionalidade das leis.

7. Receita pública (art. 11)

Assim sendo, é possível, diante da notícia de que determinado ente não arrecada devidamente os impostos de sua competência (embora os tenha formalmente instituído), que venha a ser vedada, pelo TCU ou mesmo pelo Poder Executivo Federal, a concessão de transferências voluntárias.

7. Receita pública (art. 12)

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (ADI 2238-MC/DF: interpretação conforme a CF para explicitar que não abrange créditos suplementares e especiais aprovados com finalidade específica – art. 167, III)

7. Receita pública (art. 12)

A preocupação do dispositivo é assegurar que a previsão da receita orçamentária – bem assim da reavaliação bimestral prevista no art. 9º - seja realista, de molde a assegurar a compatibilidade da execução orçamentária com as metas de resultado fiscal estabelecidas pela LDO.

O art. 12 determina que o administrador deve considerar, na sua estimativa, os efeitos decorrentes da alteração de legislação (por exemplo, variação de alíquota ou da base de incidência, isenções setoriais etc.), da inflação (para atualização da arrecadação de exercícios anteriores), da variação do PIB (espera-se que a arrecadação tenha uma relação direta com o desempenho da economia) e de outros.

7. Receita pública (art. 12)

Quando do exame das contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014, pôde-se verificar a existência de graves falhas na estimativa da receita que resultaram em contingenciamento insuficiente para o cumprimento das metas fiscais previstas na LDO 2014.

Ficou evidenciado: i) superestimativa da arrecadação do PIS (que financia o pagamento do seguro-desemprego) – fato apontado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; ii) ausência de redução da estimativa da receita ao final do 3º bimestre.

Mesmo diante da redução esperada do crescimento econômico, apontada pelo relatório Focus (Bacen), a equipe econômica não reduziu a estimativa da receita naquele momento e, por conseguinte, não realizou novos e necessários contingenciamentos, como previsto no art. 9º da LRF.

7. Receita pública (art. 12)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Recentemente, o TCU apontou possível superestimativa da receita prevista na LOA 2016 de R\$ 162,3 bilhões (Acórdão 866/2016-Plenário), o que, caso confirmado, teria forte impacto sobre a execução orçamentária do exercício.

Essa crítica somente foi possível porque a lei exige a publicidade dos critérios utilizados para a estimativa.

7. Receita pública (art. 12)

Caso fique evidenciado que a estimativa de arrecadação não observou critérios técnicos e que essa falha contribuiu para a ausência de contingenciamento, quando se fazia necessário, entende-se que o agente que deu causa à falha pode ser responsabilizado com base no inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

...

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

7. Receita pública (art. 13)

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º [30 dias], as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

7. Receita pública (art. 13)

O estabelecimento de metas bimestrais para a arrecadação guarda pertinência com o art. 9º, que trata do acompanhamento do cumprimento das metas fiscais (verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais) e das medidas de limitação de empenho e movimentação financeira.

8. Renúncia fiscal (art. 14)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

8. Renúncia fiscal (art. 14)

- I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

8. Renúncia fiscal (art. 14)

Esse artigo evidencia a preocupação do legislador complementar em assegurar o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que não seria possível com a concessão desenfreada de benefícios fiscais.

Desse modo, além de demonstrar o impacto orçamentário e financeiro no exercício e nos dois seguintes, o proponente da medida desoneraadora deve demonstrar:

- que a perda de arrecadação foi considerada na estimativa da receita orçamentária e que é compatível com as metas de resultados previstas na LDO ou
- as medidas de compensação (aumento de receita) a serem adotadas no período.

8. Renúncia fiscal (art. 14)

Houve, contudo, nos últimos anos (especialmente a partir de 2009), concessão de benefícios fiscais (setor automotivo, eletrodomésticos, dentre outros) sem observância das regras estipuladas na LRF, o que contribuiu, em parte, para o desajuste fiscal ora observado.

O TCU realizou levantamento de auditoria para verificar os procedimentos de controle de concessões e ampliações de benefícios tributários (Acórdão nº 747/2010-Plenário).

A análise de alguns projetos de lei e medidas provisórias que instituíram ou ampliaram a renúncia de receita tributária e da exposição de motivos de algumas leis com o mesmo objeto levou o TCU a concluir que o art. 14 da LRF nem sempre era cumprido.

8. Renúncia fiscal (art. 14)

Os auditores do TCU verificaram que nenhuma das proposições legislativas para a concessão de renúncia nos exercícios de 2008 e 2009 continha a demonstração mencionada no inciso I (de que foi considerada na previsão da receita orçamentária e sua compatibilidade com as metas).

As medidas provisórias examinadas na ocasião também não se fizeram acompanhar das medidas de compensação previstas no inciso II. Ao revés, as exposições de motivo mencionaram apenas que a compensação ocorreria mediante ajustes na programação orçamentária e financeira, o que não se adequa às disposições do inciso II do art. 14 e subverte toda a lógica do processo orçamentário, pois afeta a execução das despesas eleitas como prioritárias pelo Congresso.

8. Renúncia fiscal (art. 14)

Weder de Oliveira (op. cit, pág. 896) defende que as medidas de compensação previstas no inciso II devem ser específicas e indicadas no mesmo normativo que concede a renúncia fiscal.

Logo, aumentos de arrecadação decorrentes de alteração legislativa anterior não se prestariam a atender a LRF.

Ainda segundo o autor, elevação de alíquotas de tributos regulatórios também não se prestariam a ser medida de compensação, pois haveria desvirtuamento de sua finalidade tributária (de regulador para arrecadador).

9. Despesa Pública

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Esse dispositivo evidencia a preocupação do legislador complementar com os atos dos quais resultem aumento de despesa, em especial aquelas de caráter continuado, que afetam mais de um exercício orçamentário, como se verá nos artigos seguintes.

Despesas que se enquadrem nas hipóteses previstas nos arts. 16 e 17 e que não observem as disposições ali contidas – cujo objetivo, basicamente, é o de evitar criação ou aumento de despesa sem observância do futuro impacto orçamentário – são, nos termos do art. 15, consideradas não autorizadas.

9. Despesa Pública (art. 15)

A realização de despesas não autorizadas atrai a incidência das seguintes leis:

- i. Código Penal (Decreto-lei 2.848/1940) - art. 359-D (ordenar despesa não-autorizada por lei), introduzido pela Lei 10.028/2000;
- ii. Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Decreto-lei 201/1967) – art. 1º, V (ordenar despesa não autorizada por lei ou em desacordo com as normas financeiras);
- iii. Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) – art. 10 (ordenar ou permitir a realização de despesa não autorizada em lei ou regulamento);
- iv. Lei dos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República e Ministros (Lei 1.079/1950) – art. 11, 1 (ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais);

9. Despesa Pública (art. 16)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

9. Despesa Pública (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 programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

9. Despesa Pública (art. 16)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

9. Despesa Pública (art. 16)

O art. 16 tem por objetivo instar a administração pública a planejar, de forma transparente, suas ações à luz da gestão orçamentária de forma a assegurar o equilíbrio fiscal, em atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 1º.

Nesse sentido, não apenas o formulador da política pública, que muitas vezes não se envolve na execução da despesa, é chamado a se manifestar, mas até mesmo o ordenador de despesa deve se manifestar.

Busca-se, portanto, a efetividade da norma a partir do envolvimento do formulador e do executor da política/despesa.

9. Despesa Pública (art. 16)

No Acórdão 883/2005-1^a Câmara (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), ficou consignado no voto que fundamentou aquela deliberação que “as despesas ordinárias e rotineiras da Administração Pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

9. Despesa Pública (art. 16, II)

Para a execução de atos que darão origem a novas despesas, o inciso II do art. 16 da LRF requer que o ordenador declare a existência de compatibilidade orçamentária e financeira.

E isso é normalmente feito pela administração, especialmente quando da realização de licitações, em atendimento ao inciso I do § 4º do art. 16 da LRF.

Exceção a ser citada é a da licitação para registro de preços, uma vez que este não cria obrigação para a administração. Nesse caso, apenas quando da efetiva contratação é exigível a declaração mencionada no inciso I.

9. Despesa Pública (art. 16)

Por fim, o § 3º ressalva da regra geral (que exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro em 3 exercícios orçamentários e a declaração do ordenador de despesa sobre a adequação orçamentária-financeira) a despesa considerada “irrelevante”, conforme dispuser a LDO.

Geralmente as LDO têm utilizado como parâmetro para a dispensa da estimativa e da declaração os valores fixados para dispensa de licitação previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993 (**vide**, por exemplo, a LDO 2016 - Lei 13.242/2015 - art. 141, II).

9.1 Despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

9.1 Despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

9.1 Despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

A lei complementar confere especial atenção à despesa obrigatória de caráter continuado, haja vista que possui o condão de onerar o orçamento de inúmeros exercícios.

Os atos dos quais resultem aumento desse tipo de despesa deverão ser instruídos com o mesmo demonstrativo a que se refere o inciso I do art. 16, exceção feita ao serviço da dívida e ao reajuste geral de remuneração do funcionalismo.

Assim, o ato criador dessas obrigações deve demonstrar que as metas fiscais não serão afetadas pela nova despesa. Para tanto, é necessária a compensação pela elevação permanente de receita ou redução permanente de gastos.

A não-observância dessas medidas, segundo o art. 15 da LRF, torna a despesa irregular, pois considerada como “não autorizada”, com repercussão na esfera penal (art. 359-D do Código Penal, incluído pela 10.028/2000).

9.1 Despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá 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 orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

9.1 Despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

O art. 17, assim como diversos outros dispositivos da LRF, foi questionado na ADI 2238/DF, cuja decisão, em sede cautelar, foi no sentido de sua constitucionalidade, nos seguintes termos (ementa):

*“Art. 17 e §§ 1º a 7º: que o aumento de despesa de caráter continuado esteja condicionado à redução de despesa ou aumento de receita, também em caráter continuado, é proposição que, por achar-se em sintonia com a lógica, não pode ser obviamente considerada responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado ou órgãos da Administração e, portanto, ofensiva à separação dos Poderes. Pela mesma razão, não se pode ver como atentatória à autonomia dos entes federados. O incremento da arrecadação pelas formas *indicadas* no §3º do art. 17 da LRF se reveste de previsibilidade e se presta, por isso, para um cálculo de compensação, que há de ser, tanto quanto possível, exato.”*

9.2. Despesa com pessoal (art. 18)

Art. 18. 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.

9.2. Despesa com pessoal (art. 18)

§ 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”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

9.2. Despesa com pessoal (art. 18)

O art. 18 da LRF define o conceito de despesa de pessoal, de modo que não haja dúvida sobre cálculo dos limites estipulados nos arts. 19 e 20 e que as medidas de controle sejam adotadas tempestivamente.

O dispositivo expressamente inclui dentre essas despesas todas aquelas de natureza remuneratória, inclusive horas extras, vantagens pessoais de qualquer natureza, despesas com inativos e encargos sociais.

9.2. Despesa com pessoal (art. 18)

A inclusão, pelo § 1º, das despesas com contratos de terceirização de mão de obra para substituição de servidores e empregados públicos é ponto polêmico, uma vez que, nos recentes anos, houve grande terceirização de atividades anteriormente realizadas por servidores públicos. Muitas dessas atividades-meio podem ser consideradas despesas de custeio.

Contudo, a não-inclusão dessas despesas como de pessoal também poderia resultar em manobras para artificialmente reduzir as despesas de pessoal dos Poderes e órgãos. O STF manteve a eficácia do dispositivo quando do julgamento da ADI 2238-MC/DF.

9.2. Despesa com pessoal - Limites

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).*

9.2. Despesa com pessoal - Limites

No estabelecimento dos limites, a lei não olvidou o fato de que a maior parte dos serviços públicos é realizada pelos entes locais, razão pela qual espera que seja necessário o emprego de maior quantitativo de mão de obra, ainda que exista concomitância na prestação de diversos serviços, como educação, saúde e proteção ao meio-ambiente, dentre outros.

Ademais, como muitos municípios possuem limitada capacidade arrecadatória, é de se esperar que os gastos com pessoal sejam proporcionalmente mais significativos nestes entes.

9.2. Despesa com pessoal - Limites

§ 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; (convocação extraordinária do Congresso Nacional)

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18 (último 12 meses);

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos 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;

9.2. Despesa com pessoal - Limites

Foram excluídas do cômputo do limite as despesas extraordinárias:

- relativas à demissão de servidores e empregados (mesmo porque tais demissões muitas vezes têm por objetivo a redução futura da folha de pagamento, de modo que não se deveria torná-las inviáveis);
- decorrentes de convocação extraordinária do Congresso Nacional;
- pagas em cumprimento a decisão judicial relativa a período anterior ao da apuração (12 meses); e
- a de pessoal do DF e dos ex-Territórios do Amapá e Roraima custeadas pela União, que serão consideradas no cômputo do limite da União (art. 20, I, “c”).

9.2. Despesa com pessoal - Limites

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; (compensação entre os regimes)
- 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;

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

9.2. Despesa com pessoal - Limites

Devem ser abatidas das despesas de pessoal a parcela das despesas com inativos custeada com:

- o produto da arrecadação da contribuição dos servidores para o regime próprio de previdência do servidor (RPPS);
- a compensação financeira entre os regimes (do regime geral - RGPS - para os RPPS ou entre os diversos RPPS); e
- as demais receitas dos fundos vinculados ao RPPS (que, no caso da União, ainda não foi criado), tais como alienação de imóveis e outros ativos.

De outro lado, devem ser considerados os pagamentos decorrentes de decisões judiciais que se refiram a fato gerador ocorrido dentro do período de apuração (§2º).

9.2. Despesa com pessoal - Limites

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

- I - na esfera federal: [omissis]
- II – na esfera estadual: [omissis]

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.

9.2. Despesa com pessoal - Limites

Estabelecido o limite de gasto por ente da Federação, a LRF fixou, no art. 20, o limite de gastos, nas esferas da União, estados (e Distrito Federal) e municípios por Poderes e órgãos autônomos (quando cabível).

A LRF estabeleceu, de forma indireta, um limite fixo para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Apurada a média das despesas de pessoal desses órgãos nos três exercícios imediatamente anteriores ao da edição da lei, devem ser mantidos os percentuais encontrados, que somente poderão ser modificados se houver alteração nas disposições do § 1º do art. 20 da lei complementar.

9.2. Despesa com pessoal - Limites

A dificuldade da aplicação do artigo surge quando da criação de novos órgãos no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.

É a situação decorrente da criação de novos TRF. Nessa situação específica, entende-se que deve haver rearranjo de limites entre o TRF que teve sua área de atuação reduzida e o novo órgão. Contudo, a LRF não prevê essa situação e não estabelece os critérios a serem observados.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 [vinculação das espécies remuneratórias] e no § 1º do art. 169 da Constituição [previsão na LOA e na LDO];

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. [a ser regulamentado por meio de lei complementar – ADI 2238-MC/DF]

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

Da mesma forma como no art. 15, o art. 21 da LRF estabelece situações nas quais o ato do qual resulte aumento de despesa de pessoal deve ser considerado nulo. São elas:

- não-observância dos arts. 16 e 17 da LRF;
- violação à regra do inciso XIII do art. 37 da CF (vedação de vinculação de quaisquer espécies remuneratórias); e
- § 1º do art. 169 da CF (exigência de prévia dotação orçamentária e previsão na LDO para concessão de melhorias remuneratórias).

A violação ao parágrafo único desse artigo atrai a incidência do tipo penal previsto no art. 359-G do Código Penal (“*ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura*”).

9.2. Despesa com pessoal - Controle

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entende que a vedação aplica-se a todo ato, praticado no prazo mencionado, do qual venha a resultar aumento de despesa, ainda que em momento futuro.

Esse entendimento é correto, pois o que a lei busca coibir e punir são os atos dos quais venha a resultar aumento de despesa, de modo que o titular do Poder não se valha de sua condição para, nos seus últimos dias de mandato, adotar medidas que possam comprometer as finanças públicas em momento futuro, não importando se o aumento de despesa se inicia ou não em seu mandato.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; [reajuste geral]

II - criação de cargo, emprego ou função;

9.2. Despesa com pessoal - Controle

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

O art. 22 estabelece uma série de vedações com vistas a evitar a extração do limite de despesa de pessoal, a serem adotadas quando do atingimento do limite de 95% para o teto dos respectivos gastos com pessoal.

Nesse sentido, são vedadas a:

- concessão de vantagens e aumentos;
- criação de cargos;
- alteração da estrutura da carreira que provoque aumento de despesa;
- contratação de pessoal a qualquer título (ressalvada a reposição dos servidores aposentados, no caso das áreas de educação, saúde e segurança); e
- contratação de horas-extras, ressalvadas situações previstas na LDO e aquelas relativas às convocações extraordinárias do Congresso Nacional prevista no inciso II do § 6º do art. 57 da CF.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

A CF tratou do limite de pessoal no art. 169, o qual teve seus parágrafos acrescidos pela EC 19/1998:

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.

(...)

§ 3º Para o 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 em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

9.2. Despesa com pessoal - Controle

§ 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.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite

O art. 169 da CF, §§ 3º a 6º, estabelece as seguintes medidas a serem adotadas quando extrapolados os limites de despesa de pessoal estabelecidos em lei complementar, observada a ordem em que são previstos:

- a) redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- b) exoneração de servidores não estáveis;
- c) exoneração de servidores estáveis, mediante indenização de um salário por ano de serviço, e consequente extinção do cargo, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite

Por fim, cumpre mencionar que a LRF, art. 59, § 1º, II, determina que os tribunais de contas alertem os Poderes e órgãos quando sua despesa de pessoal ultrapassar 90% do limite.

Desse modo, o gestor responsável deve buscar adotar medidas que estiverem ao seu alcance para impedir o crescimento das despesas de pessoal.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

Nessa linha, a LRF prevê:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.
[ADI-MC 2238/DF]

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [ADI-MC 2238/DF]

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

O STF suspendeu:

- parcialmente a eficácia da parte final do §1º do art. 23 (possibilidade de reduzir valor dos vencimentos do cargo em comissão e da função de confiança); e
- integralmente a eficácia do § 2º (redução da jornada de trabalho com adequação proporcional dos vencimentos).

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido [2 quadrimestres], e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

O § 3º estabelece “sanções” para o ente que não consegue ajustar seu limite de despesa de pessoal em dois quadrimestres.

O termo “sanção” não é empregado na acepção usualmente adotada no direito. Isso porque não existe direito subjetivo ao recebimento de transferências voluntárias ou à obtenção de garantia para operações de crédito.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

Percebe-se que o legislador complementar previu medidas duras para forçar o ente a retomar o controle sobre as despesas de pessoal.

Seria até desarrazoado que não o fizesse, pois não seria justificável ajudar a custear o ente que não se enquadra nas regras de disciplina fiscal, enquanto outros observam a lei, mantêm controle sobre esses gastos e, eventualmente, até mesmo deixam de receber transferências por terem condições financeiras de executarem as despesas com recursos próprios.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

A LRF estabeleceu regra especial para o último ano de mandato. Ocorrendo violação do limite nesse período, operam-se imediatamente as restrições às transferências voluntárias, obtenção de garantia e contratação de operação de crédito, excetuadas aquelas para a rolagem da dívida mobiliária e “que visem à redução das despesas com pessoal”, ou seja, para financiar os programas de demissão de servidores e empregados, que devem reduzir o valor futuro das despesas de pessoal.

9.2. Despesa com pessoal – Recondução ao limite (art. 23)

Em outros exercícios, o ente tem a oportunidade de adotar medidas cabíveis nos dois quadrimestres seguintes, situação na qual ainda pode, por exemplo, receber transferências voluntárias.

10. Transferências voluntárias

As transferências voluntárias são muitas vezes importante fonte de recursos para os entes municipais de menor porte.

Sabedor disso, o legislador complementar estabeleceu diversas restrições a esse tipo de transferência quando o ente não observa as normas de finanças públicas impostas pela LC 101/2000:

10. Transferências voluntárias

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (vetado)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; [vedação de pagamento de pessoal]

10. Transferências voluntárias

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestaçāo de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

10. Transferências voluntárias

A exigência contida no inciso III do § 1º do art. 25 da LRF para a realização de transferências voluntárias decorre do próprio texto constitucional. Assim, os recursos voluntariamente transferidos não podem se prestar ao pagamento de despesa de pessoal.

Para recebimento de recursos, a LRF impõe o cumprimento da exigência constitucional de aplicação do mínimo em saúde e em educação, bem assim a observância dos limites da própria LRF, a saber, das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

As transferências também estão condicionadas à adimplência do beneficiário em relação às obrigações para com o ente transferidor.

10. Transferências voluntárias

Por fim, o dispositivo exige que a contrapartida para a execução da ação acordada tenha previsão orçamentária.

Sem isso, não haveria como exigir a aplicação desses recursos, uma vez que não é possível a realização de despesa sem a prévia dotação orçamentária e a aprovação do orçamento (e dos créditos adicionais) não depende apenas da vontade do gestor que celebra o convênio.

10. Transferências voluntárias

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Exceção às rígidas regras aplicáveis às transferências voluntárias é feita para as ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

De ressaltar que a regra insculpida no § 2º é bastante comum nos termos de convênio e similares e foi incorporada à lei complementar.

10. Transferências voluntárias

Infrações ao art. 25 podem caracterizar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, previsto no inciso XIII do art. 1º do Decreto-lei 201/1967 (com a redação conferida pela Lei 10.028/2000):

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Disposição semelhante foi incluída no item 12 do art. 10 da Lei 1.079/1950, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, do STF e do Procurador-Geral da República.

11. Considerações finais

Tendo em vista a limitação do tempo e a complexidade da matéria, ative-me a alguns pontos da LRF que entendi ser de interesse do público-alvo: **candidatos ao cargo de prefeito municipal.**

Muitas das considerações feitas refletem o posicionamento do Tribunal de Contas da União. Portanto, é possível que alguns tribunais de contas estaduais tenham entendimento diverso sobre algumas das matérias tratadas.

De fato, não é simples a tarefa do gestor de cumprir e fazer cumprir as normas de finanças públicas.

11. Considerações finais

Entretanto, há que se ter presente que o principal objetivo dessas normas é assegurar a gestão responsável dos recursos públicos e o não-comprometimento das gerações futuras em razão de dívidas e obrigações geradas de forma irresponsável.

Para tanto, importante assegurar a efetiva arrecadação da receita, cumprir os limites estabelecidos para as despesas de pessoal (e da dívida pública, tema não tratado nesta apresentação) e observar as restrições ao crescimento das despesas de caráter continuado e tributária.

11. Considerações finais

Deve o gestor municipal buscar o equilíbrio das contas públicas, mediante o estabelecimento de metas fiscais, estimativa das receitas com base em critérios técnicos, bem assim das despesas públicas, em especial as de caráter continuado, de modo a reduzir os riscos fiscais.

Sempre que o acompanhamento da arrecadação apontar para possível frustração de receita, o titular do Poder Executivo deve adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira.

11. Considerações finais

Especial ênfase foi dada pela LRF ao final de mandato, nos quais há restrições a aumento de despesa de pessoal e criação de despesa que não possa ser integralmente paga no exercício.

Basta lembrar, por exemplo, que, em anos normais, a extração dos limites de despesa de pessoal não impede o ente de receber transferência voluntária durante o período de ajuste (2 quadrimestres).

Já no último ano de mandato, as restrições da LRF operam efeitos imediatamente.

11. Considerações finais

O descumprimento das regras estipuladas pela LRF podem atrair sanções administrativas e penais, e pode caracterizar crime de responsabilidade, previsto na Lei 1.079/1950 e no Decreto-lei 201/1967.

Portanto, é imprescindível que o gestor conheça a LRF e as demais normas de finanças públicas.