

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

## IPDA

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

### Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

### Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

### Direção Executiva

Emerson Gabardo

### Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
Alice Gonzáles Borges	( <i>in memoriam</i> )
Carlos Ari Sundfeld	Marçal Justen Filho
Carlos Ayres Britto	Marcelo Figueiredo
Carlos Delpiazzi	Márcio Cammarosano
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Maria Cristina Cesar de Oliveira
Celso Antônio Bandeira de Mello	Nelson Figueiredo
Clèmerson Merlin Clève	Odilón Borges Junior
Enrique Silva Cimma	Pascual Caiella
Eros Roberto Grau	Paulo Eduardo Garrido Modesto
Fabrcio Motta	Paulo Henrique Blasi
Guilherme Andrés Muñoz	Paulo Ricardo Schier
Jorge Luís Salomoni	Pedro Paulo de Almeida Dutra
José Carlos Abraão	Regina Maria Macedo Nery Ferrari
José Eduardo Martins Cardoso	Rogério Gesta Leal
José Luís Said	Rolando Pantoja Bauzá
José Mario Serrate Paz	Sérgio Ferraz
Juan Pablo Cajarville Peruffo	Valmir Pontes Filho
Juarez Freitas	Yara Stropa
Julio Rodolfo Comadira	Weida Zancanner
Luís Enrique Chase Plate	

Lúcia Valle Figueiredo

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade de seus autores, que gozam de inteira liberdade de opinião. e-mail para remessa de artigos, pareceres e contribuições: e.gab.@uol.com.br ou conselho@editoraforum.com.br Endereço para envio de contribuições: Editora Fórum Revista A&C, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.  
Trimestral  
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba  
ISSN: 1516-3210  
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta  
Diagramação: Luis Alberto Pimenta  
Revisora: Olga M. A. Sousa  
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868  
Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros - CRB 1545/MG - 6ª região  
© Editora Fórum Ltda., 2003.  
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do editor.  
Distribuída em todo o território nacional  
Assinaturas e comercialização:  
Editora Fórum, Av. Afonso Pena, 2770, 15-16 andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG  
Tel.: (31) 2121-4900 – 0800 704-3737  
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br  
site: www.editoraforum.com.br

# A Lei de Responsabilidade Fiscal como Instrumento Limitador da Discricionariedade na Execução Orçamentária

Reinaldo Moreira Bruno

Advogado. Mestre em Direito. Professor da Cadeira de Direito Administrativo da Unimes e Unimonte, ambas em Santos

**Sumário:** 1 Cenário da execução orçamentária nos Municípios brasileiros - 2 Instrumento limitador da discricionariedade na execução orçamentária e das ações administrativas - 3 Principais limitações na execução orçamentária dos Municípios - 3.1 Instituição de todos os tributos de competência Municipal - 3.2 Uso indiscriminado da renúncia fiscal - 3.3 Despesas vinculadas às leis orçamentárias - 3.4 Despesas com pessoal - 3.5 Aporte financeiro a entidades da administração indireta - 3.6 Nível de endividamento - 3.7 Operações de crédito - 3.8 Preservação do patrimônio público - 3.9 Final de mandato - Bibliografia

## 1 Cenário da execução orçamentária nos Municípios brasileiros

Ao longo da evolução da vida do homem em sociedade, notadamente na sociedade política denominada Estado, um dos grandes problemas enfrentados é limitar o exercício de poder, por parte de quem o detém, visando compatibilizar o interesse da sociedade e de cada um de seus integrantes.

Inúmeras construções doutrinárias vêm sendo realizadas ao longo do tempo visando a esta compatibilização, como a imposição ao Estado de estrita observância ao princípio da legalidade, onde suas ações estão absolutamente vinculadas a expressa autorização legal.

Ante a impossibilidade material de que a lei venha a catalogar todas as situações que a Administração Pública deva resolver, restou ao legislador, amparado na doutrina e jurisprudência, admitir que o governante tenha a possibilidade de atuar optando entre mais que um caminho, desde que autorizado em lei.

Eis a discricionariedade do gestor da coisa pública, com a possibilidade de agir com liberdade, podendo escolher ante a oportunidade e conveniência que seu juízo de valor venha oferecer, aspecto que a doutrina e as legislações

vêm tratando de limitar, visando permitir uma compatibilização adequada de interesses privados com os da sociedade como um todo.

No Estado brasileiro tem-se observado inúmeras dificuldades em limitar a ação do gestor da coisa pública, principalmente no que concerne à gestão dos recursos financeiros, nos diversos níveis de governo, com maior relevo nos Municípios, onde os governantes e seus auxiliares, movidos por paixões locais, interesses domésticos, pessoais, rixas partidárias e outros motivos menores, vinham provocando autêntica sangria nos cofres públicos.

A execução orçamentária deixou de ser um instrumento de realização política, com sua elaboração apenas pela coluna das despesas.

Remetida a proposta ao Legislativo, este a aprovava e, mal iniciada a execução sua, verificava-se constituir-se em peça de mera ficção, eis que já no primeiro dia de exercício financeiro sabia-se que, ao final deste, haveria déficit.

Ações governamentais desprovidas de planejamento, motivadas apenas por interesses imediatos, muitas vezes do enriquecimento ou meramente eleitoreiro, eram presenciadas pela sociedade, sem limitações e freios.

A sociedade brasileira, atônita, assistia a um grande número de desatinos na gestão do dinheiro público, ante a grande carga de discricionariedade que acompanhava a realização da despesa pública:

- a) às vésperas de eleições verificava-se concessão de aumentos salariais a servidores públicos sem o necessário suporte financeiro;
- b) operações de crédito por antecipação de receita, ultrapassando exercícios financeiros e governos;
- c) liberação de obras vultuosas às vésperas de eleições, permitindo a inauguração imediata, com a conta onerando o governo seguinte;
- d) governantes municipais ao assumirem, alardeando, através da imprensa, quanto a orçamentos totalmente comprometidos com despesas relativas a pessoal;
- e) despesas classificadas sob a rubrica “restos a pagar”, sem o necessário provisionamento de recursos do orçamento do exercício recém-findo;
- f) desapropriações realizadas sem quaisquer critérios e análise de viabilidade econômica e com os precatórios, inviabilizando os próprios Municípios em suas necessidades básicas;
- g) obrigações patronais retidas e não recolhidas;

- h) desbragada contratação de serviços de terceiros nas diversas áreas de atuação da administração mesmo dispondo de pessoal qualificado e em condições de realizar a tarefa contratada;
- i) indiscriminado dispêndio de recursos com publicidade dita “oficial”, com fito primordial de eliminar possíveis focos de oposição da pequena imprensa, mas relevante nas pequenas comunidades;
- j) a implantação de serviços públicos com extremo requinte, sem compatibilização com os recursos disponíveis para sua ativação e, principalmente, sua continuidade;
- k) contratação indiscriminada de pessoal para ocupar cargos de provimento em comissão entre outros tantos aspectos que podem ser elencados.

Neste quadro de descalabro das administrações municipais que tem sido observado ao longo da história brasileira, visando a manutenção no poder de grupos políticos, de vingança após resultados eleitorais adversos ou mesmo de incúria na gestão da coisa pública, outro ingrediente foi adicionado: o interesse pessoal através do instituto da reeleição do governante municipal.

Esta trouxe um novo contorno mais prejudicial ainda ao equilíbrio das contas públicas municipais, ante a possibilidade de permanência no poder.

As notas da imprensa nacional confirmam o sombrio quadro da Administração Municipal como um todo, logo após a eleição para Prefeito em 2000:

Dourado – MS – Ex-Prefeito é acusado de: emitir cem cheques sem fundo no valor de R\$685.000,00 nos últimos três dias de governo; deixar dívida no valor de R\$160.000.000,00 o equivalente a 27 vezes a arrecadação mensal da cidade que é a ordem de seis milhões de reais; de transferir do FUNDEF, para outra conta da Prefeitura, a importância de 246 mil reais.<sup>1</sup>

Campinas – SP – Um dia antes da posse o prefeito eleito anunciou que o pagamento dos salários dos 14.575 servidores serão pagos com atraso nos primeiros meses de Administração. A dívida do Município é equivalente a 1,3 bilhão de reais, 70,1% superior ao Orçamento de 2.001, que atinge a casa de 764 milhões.<sup>2</sup>

Cosmópolis – SP – O prefeito recém-eleito assume a Prefeitura com os telefones cortados e com o risco de ficar sem o fornecimento de energia elétrica e uma dívida de 25 milhões de reais.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Folha de S.Paulo*, 5 jan. 2001, p. c-4.

<sup>2</sup> *Folha de S.Paulo*, 5 jan. 2001, p. c-4.

<sup>3</sup> *Folha de S.Paulo*, 5 jan. 2001, p. c-4.

Vale do Paraíba – SP – Três cidades daquela região do Estado, após a posse dos novos prefeitos, demitiram cerca de mil funcionários nos primeiros dias de governo. Campos do Jordão demitiu 568 funcionários não concursados. São Sebastião, no litoral Norte, 303 foram dispensados e em Jacareí, 170 estagiários contratados irregularmente foram dispensados.<sup>4</sup>

Pereiro – CE – Prefeito reeleito deixa para si mesmo uma dívida de 200 mil reais. Afirma que fez um bom governo e encontrou quando assumiu a Prefeitura pela primeira vez uma dívida de 500 mil reais e que não pode ser penalizado numa circunstância desta.<sup>5</sup>

Britânia – GO – Prefeita não reeleita afirma que deixará uma situação muito melhor que encontrou. Teria encontrado dívidas da ordem de 1,8 milhão de reais e sete folhas de pagamento em atraso e estaria entregando a Prefeitura com 300 mil reais de restos a pagar.<sup>6</sup>

Rosário do Oeste – MT – O Prefeito recém-empossado despacha em barraca de lona, pois a sede Prefeitura está sem energia elétrica, móveis e praticamente sem teto. A dívida herdada é da ordem de 5 milhões de reais, o equivalente a uma de arrecadação do Município; salários dos servidores atrasados há três meses e a Prefeitura sem crédito até para as despesas mais emergenciais.<sup>7</sup>

Buri – SP – Prefeitura é fechada para auditoria após a decretação de calamidade pública ante a situação administrativa encontrada. O Prefeito recém-empossado demitiu 221 dos 4813 servidores; sustou 35 cheques de seu antecessor, seu próprio sobrinho; dívida de 4,4 milhões para uma receita de 450 mil reais; não pagamento do 13º salário; uso indevido de 480 mil reais do FUNDEF.<sup>8</sup>

Mirim Doce – SC – Os telefones fixos e celulares da Prefeitura foram cortados por falta de pagamento dois dias após a posse do novo prefeito, perfazendo um total de 11,6 mil reais, relativos ao período iniciado em setembro de 2000. Salários de dezembro atrasados dos 104 servidores municipais e uma dívida que supera os 800 mil reais.<sup>9</sup>

Londrina – PR – Após a posse o prefeito encontrou uma dívida de 530 milhões de reais, para uma receita estimada na ordem de 207 milhões. Para enfrentar a situação determinou redução pela metade dos cargos de confiança, reduziu despesas com o custeio da máquina em 30%, suspendeu pagamentos devidos a fornecedores, determinou auditoria na folha de pagamento que consome 60% da receita líquida do Município.<sup>10</sup>

São Carlos – SP – O quadro encontrado é de uma receita de 95 milhões de reais para dívidas da ordem de 83 milhões.<sup>11</sup>

Ribeirão Preto – SP – Folha de pagamento consumindo 60% da receita corrente líquida e um desequilíbrio orçamentário anual da ordem de 60 milhões. Enfrentando o Prefeito recém-eleito extinguiu 170 cargos em comissão, extinguiu

<sup>4</sup> *Folha de S.Paulo*, 5 jan. 2001, p. c-4.

<sup>5</sup> *O Estado de S.Paulo*, 8 nov. 2000, p. A-6.

<sup>6</sup> *O Estado de S.Paulo*, 8 nov. 2000, p. A-6.

<sup>7</sup> *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 2001, p. A-4.

<sup>8</sup> *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 2001, p. A-4.

<sup>9</sup> *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 2001, p. A-4.

<sup>10</sup> *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 2001, p. A-5.

<sup>11</sup> *O Estado de S.Paulo*, 14 jan. 2001, p. A-5.

gratificações e propõe um Plano de Demissão Voluntária.<sup>12</sup>

Magda – SP – Prefeitura fechada para balanço a partir da última semana de dezembro. Os duzentos servidores estavam em greve desde dezembro, com três meses de salários atrasados além do 13º salário.<sup>13</sup>

Neste cenário de execução orçamentária dos Municípios brasileiros, aliado a acordos internacionais, entre eles o celebrado com o Fundo Monetário Internacional, e outras instituições internacionais credoras do Brasil, o governo federal, dentro do BNDES — entidade vinculada ao Ministério do Planejamento —, elaborou proposta que, aprovada, originou a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”.

## 2 Instrumento limitador da discricionariedade na execução orçamentária e das ações administrativas

A partir da motivação oficial, quer na iniciativa do projeto como na fase legislativa, tanto na Câmara Federal, onde recebeu um substitutivo, como no Senado Federal, algumas considerações não de ser feitas, no que tange à edição da LRF.

Fica muito evidente a preocupação tanto do Executivo como do Legislativo quanto à necessidade de imposição de uma gestão fiscal responsável.

Os principais artífices da proposta remetida ao Congresso Nacional foram os técnicos do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social, não se constituindo em afirmação sem comprovação eis que, ao participarmos do Seminário Nacional Sobre a LRF, realizado em Brasília, no auditório do Banco Central, em 25 de maio de 2000, tais técnicos foram os expositores e desta condição não fizeram segredo, ou seja, de principais responsáveis pela edição de tal diploma legal.

A proposta positivada objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão dos recursos públicos através de ação planejada e transparente, que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

É comum, no texto legal recém-editado, encontrar expressões como planejamento, limitação, controle, restrições, vedações, obrigatoriedade de publicação, participação popular entre outras que, na verdade, visam oferecer significativa e oportuna limitação à ação discricionária de gestores

<sup>12</sup> O Estado de S.Paulo, 14 jan. 2001, p. A-5.

<sup>13</sup> O Estado de S.Paulo, 8 jan. 2001, p. A-4.

dos recursos públicos, obrigando-os a estrita obediência do princípio da legalidade, com um planejamento eficiente e intransponível participação do cidadão na opção de atendimento de suas necessidades através de audiências públicas, ampla publicidade entre outras tantas ações limitadoras.

Não obstante estar impregnada das melhores intenções, põe em relevo a dificuldade que temos em atender mandamentos constitucionais de eficácia e aplicabilidade imediatas, ao verificar-se que a LRF determina o cumprimento de cerca de quatorze dispositivos constitucionais, conforme o quadro:

**Artigo 4º**, determina o atendimento ao parágrafo segundo do artigo 165 da CF;

**Artigo 5º, II**, refere-se ao documento previsto no artigo 165, parágrafo sexto da CF;

**Artigo 8º**, em seu parágrafo quarto - reunião Comissão artigo 166, parágrafo primeiro da CF;

**Artigo 10**, determina observância da ordem cronológica do artigo 100 da CF;

**Artigo 16**, parágrafo quarto, II, estabelece o cumprimento do artigo 182 da CF;

**Artigo 21**, declara nulo de pleno direito o descumprimento, aos artigos 37, XII e 169, parágrafo primeiro ambos da CF;

**Artigo 23**, ao cuidar de pessoal determina as providências estabelecidas no artigo 169 parágrafos 3º e 4º da CF;

**Artigo 24**, no tocante as despesas com seguridade social determina o atendimento ao artigo 195, parágrafo quinto da CF;

**Artigo 25**, ao cuidar das transferências voluntárias, determina a aplicação do disposto no artigo 167, X da CF;

**Artigo 30**, ao tratar dos limites da dívida, determina o atendimento ao disposto no artigo 52, VI a IX da CF;

**Artigo 43**, ao tratar das disponibilidades de caixa determina a aplicação do artigo 164, parágrafo terceiro da CF;

**Artigo 46**, ao tratar das desapropriações determina a observância do disposto no artigo 182 da CF;

**Artigo 47**, ao tratar das empresas que recebem recursos do poder público determina o cumprimento do artigo 165, parágrafo quinto, II da CF;

**Artigo 53**, relatório resumido último bimestre acompanhado do relatório estabelecido pelo artigo 167, III da CF.

O Congresso, por meio de substitutivo, promoveu a adequação do texto à real necessidade do País, ou seja, instituir um regime de gestão fiscal responsável e abrangente e não pontual meramente atrás de índices perseguidos pelos economistas, ante o generalizado desatendimento a legislação aplicável e, contando com a complacência de órgãos, instituições

e entidades de fiscalização das ações administrativas.

A novidade não foi grande eis que no cenário das finanças públicas, além dos dispositivos constitucionais elencados, uma legislação ordinária, recepcionada pela Carta de 88, já oferecia um tratamento razoável ao tema.

A grande preocupação que tem dominado tanto juristas e sociedade como um todo em relação ao Estado, principalmente no que tange à atividade financeira, é promover a limitação da discricionariedade tanto por dispositivos de natureza constitucional como através da construção doutrinária.

Os princípios positivados na Constituição acabaram sendo insuficientes para limitar ações de finalidade duvidosa, sempre a ação do Administrador revestia-se de interesse público e, na avaliação, reserva-se a este a opção da oportunidade e da conveniência.

Já as limitações doutrinárias, de aplicação mais difícil ainda, por depender de demonstrar o prejuízo ao interesse público, também acabaram por demonstrar sua insuficiência na busca de limitar a discricionariedade.

Razoabilidade, motivação, supremacia do interesse público, princípios doutrinários desenvolvidos para limitar a discricionariedade, acabavam por tornar-se instrumento de comprovação da busca do interesse público em ações de finalidade duvidosa. Como em relação aos princípios constitucionais, como instrumento limitador da discricionariedade, aos doutrinários idêntica sorte foi oferecida no cotejo com as ações administrativas, eleitoreiras, de cunho eminentemente pessoal.

A demonstração da ofensa aos princípios tornou-se praticamente intransponível ao cidadão eis que o ônus da prova é deste.

Restou ao legislador, pura e tão-somente, positivar, no ordenamento jurídico, regras que vedassem situações das mais corriqueiras nas Administrações Municipais, que anteriormente ficavam reservadas ao alvitre do administrador, tornando-as uma conduta impositiva, sem juízo de valor, em estrito cumprimento e observância ao princípio da legalidade.

Este é o principal objetivo da LRF, de limitar ao máximo o exercício do poder discricionário do gestor de recursos públicos, impondo-lhe condutas previamente determinadas, sem qualquer possibilidade de optar entre mais que um caminho no que tange à elaboração e execução orçamentária.

Qual a certeza de que a LRF gozará de plena eficácia ante dispositivos que vedam transferências voluntárias na hipótese de descumprimento, que declaram nulas algumas operações realizadas, mas que não trazem grandes conseqüências para os administradores?

Constata-se que não obstante todo o esforço desenvolvido para



de instrumento extremamente “duro” na execução do orçamento público no Brasil, onde limitou-se a ação do administrador na execução orçamentária que, dotado de discricionariedade administrativa, chegava à raia da arbitrariedade, com a interrupção de projetos e programas, para início de outros.

Ações muito comuns nos Municípios, em nome da discricionariedade administrativa, ou seja, de que o mérito seria assunto tão-somente reservado ao administrador, não cabendo qualquer observação tanto pelo cidadão como pelo Judiciário, deixarão de existir com o texto complementar.

### 3 Principais limitações na execução orçamentária dos Municípios

Verifica-se, a seguir, ações comuns nos Municípios, perdulárias, aventureiras, que acabavam por ensejar grande dívida pública, sem possibilidade de equilíbrio entre receita e despesa, como qualquer cidadão ou empresa.

#### 3.1 Instituição de todos os tributos de competência Municipal

A repartição constitucional das receitas tributárias tanto da União como dos Estados para Municípios em cidades industrializadas provocou um interessante fenômeno, onde os recursos financeiros disponíveis eram apenas os oriundos das transferências, com o Município isentando, ou quase isso, seus cidadãos dos tributos de sua competência. Para restringir tal prática, o artigo 11 da LRF veda situações como esta descrita.

Ressalte-se que não basta a simples existência de lei e aparato administrativo para a arrecadação dos tributos, e sim ações e demonstração através de aumento da receita, com a arrecadação efetiva e concreta dos tributos municipais.

Também neste campo, a discricionariedade, na verdade medida eminentemente demagógica, impedia os administradores de realizar a cobrança tanto administrativa como judicial dos devedores dos tributos municipais eis que, notificar o cidadão devedor de tributos ou mesmo promover a necessária execução fiscal, desestimulavam qualquer administrador, pensando sempre na questão política local que se avizinhava.

O artigo 13 da LRF impõe a cobrança administrativa ou judicial dos tributos em atraso em dívida ativa, como também na propositura de execução fiscal vigorosa e que tenha o condão de efetivar a arrecadação municipal.

Os aspectos políticos, que inibiam tais ações por impopulares, acabam sendo deixados de lado pelos Administradores Municipais, ante a vedação expressa de percepção de transferência voluntária de recursos

tanto da União como dos Estados.

Ainda na área tributária, era muito comum, ao final dos exercícios financeiros, autêntica corrida atrás de recursos, visando atender o pagamento do décimo terceiro salário de seus servidores.

A solução era bastante simples: a partir do exercício do poder discricionário de que dispunha o administrador, efetuava-se o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano do exercício seguinte, no final do mês de novembro, oferecendo descontos para pagamento à vista.

Resultado desta prática: transferência do problema para o exercício, e em alguns casos, ao governo subsequente.

No **item 3.7** observa-se o tratamento promovido pela Lei Fiscal a tal procedimento muito comum nos Municípios, equiparando-o a operação de crédito com as conseqüências deste.

### 3.2 Uso indiscriminado da renúncia fiscal

Extremamente comum como proposta eleitoral era o apelo para o não pagamento de tributos com promessas de anistias futuras, causando grandes transtornos à Administração que, com a redução das receitas, via-se obrigada a diminuir a prestação de serviços ao cidadão.

O artigo 14 da LRF impõe a exigência que redução de receita deverá necessariamente ser acompanhada de medidas de compensação, tanto com redução de despesas ou aumento de outros tributos, medidas estas que devem ser implementadas antes da renúncia de receita, impedindo assim o cumprimento de promessas eleitorais irresponsáveis, à custa do erário.

Com o objetivo de incentivar a instalação de empresas em seus territórios, instalou-se verdadeira guerra fiscal entre Municípios, com inúmeras vantagens oferecidas para instalação como isenção de impostos por longos períodos, com base na legislação municipal, é claro, alíquotas irrisórias do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, oferta de áreas integrantes do patrimônio público, entre outras medidas, visando alcançar ou pelo menos incentivar a geração de empregos.

Na questão das alíquotas para o ISS, observe-se a migração saqueadora de empresas prestadoras de serviço da cidade de São Paulo, para a vizinha Barueri.

Assistia-se a autêntica dilapidação do patrimônio dos Municípios, pois abria-se mão de tributos, doavam-se bens integrantes do domínio público, tudo isso sem a necessária contrapartida, com o contribuinte arcando

com tais desacertos.

Até mesmo o constituinte derivado, ingressou nesta difícil situação ao editar a Emenda Constitucional nº 39/02, que estabelece a alíquota mínima para o ISS à razão de 2%, não abrangendo, porém, as situações pretéritas.

Assim, a ação do legislador, ao editar a LRF, buscou assegurar o equilíbrio da previsão de receita e da despesa, impondo indispensável planejamento.

Todas as formas de redução de receitas encontram-se aqui abrangidas mesmo as genéricas, exigindo a demonstração de que não serão afetadas as metas fiscais contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Também há a necessidade de previsão no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, impedindo assim ações ao sabor da política e dos interesses pessoais normalmente imediatistas.

Tal inserção nestes diplomas legais exige que a medida esteja prevista com pelo menos um ano de antecedência, com todos os estudos e análises efetuadas para, aí sim, ser colocada em prática.

### 3.3 Despesas vinculadas às leis orçamentárias

Extremamente usual a realização de despesa pública sem cuidados, movida apenas por interesses pessoais, políticos, partidários ou mesmo por submissão a pressões legítimas da sociedade, mas não integrante do planejamento de desembolso de recursos.

Visando coibir tais ações dos administradores, o legislador complementar fez inserir nos artigos 15, 16 e 17 da LRF exigência de planejamento para realização das despesas.

Para tanto, impõe a inserção no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento anual, visando atender pleno equilíbrio nas contas públicas, com o ordenador da despesa verificando os três diplomas legais citados e declarando formalmente esta compatibilização.

Portanto, desapropriações movidas por espírito de vingança acabam por ser afastadas do cenário, eis que é imposto ao administrador um planejamento prévio e plenamente compatível com os recursos e o conjunto das demais despesas.

Já aquelas despesas que abrangem pelo menos três exercícios financeiros, mesmo as chamadas despesas obrigatórias (ex. saúde e educação), portanto com caráter continuado, exigem, além da compatibilização declarada formalmente pelo ordenador da despesa, dois outros aspectos

antes de sua efetiva implementação:

- a) estimativa do impacto no primeiro exercício de vigência e nos dois subseqüentes; e
- b) demonstração de não afetação das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### 3.4 Despesas com pessoal

Gastos com pessoal sempre foram ilimitados apesar das disposições legais, como a Lei Camata e outras impondo limites, que após a verificação anual, pelos Tribunais de Contas, estes nada poderiam fazer, simplesmente atestavam sua ocorrência.

As relações com o Legislativo também acabaram provocando aumento das despesas com pessoal, normalmente do Executivo.

A partir do exercício da discricionariedade, parlamentares, visando atender a compromissos eleitorais, recorriam ao Executivo para cessão de servidores a seus gabinetes, percebendo dos cofres do Executivo. Conseqüência desta prática: a necessidade de substituição deste pessoal cedido para realização de atribuições dos servidores afastados.

A LRF define tais despesas como obrigatórias de caráter continuado, impondo a observância dos artigos 15, 16 e 17, ou seja:

- a) plena compatibilização com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA);
- b) estimativa de impacto orçamentário; e
- c) demonstração de não afetação das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não apenas tais medidas são impostas ao Administrador como também a inserção de limite, no artigo 18 da LRF, a partir da receita corrente líquida.

Desta, cabe ao Executivo, incluindo administração indireta – 54% (cinquenta e quatro por cento) e à Câmara de Vereadores – 6 % (seis por cento), aplicando-se ainda, o art. 29-A da CF, no que se refere a gastos com pessoal, 70% (setenta por cento) do Orçamento do Legislativo.

Artifícios utilizados pelos Administradores acabaram sendo vedados com a terceirização, capitulada agora como “outras despesas de pessoal” combatendo a substituição de pessoal para atividades corriqueiras dos Municípios, para fugir dos limites.

Ressalte-se que a aferição das despesas com pessoal deve ser feita mensalmente, a partir do mês de competência e os onze imediatamente

anteriores e, constatado o percentual de 95% do limite, ficam impedidos criação de cargos, reestruturação, provimento de cargos, horas extras, entre outros.

Nova função atribuiu-se aos Tribunais de Contas, que devem informar ao ente que foi atingido 90% do limite estabelecido, após a verificação dos relatórios quadrimestrais com despesas de pessoal, de remessa obrigatória a estes.

Mesmo assim, constatada a superação deste limite, impõem a necessidade de eliminação do excesso nos dois quadrimestres seguintes, para tornar ao equilíbrio orçamentário.

A LRF em relação a algumas despesas com pessoal, excluiu-as dos limites, por razões bastante óbvias, ou seja, por permitir que na seqüência dos fatos haverá redução das despesas:

- a) indenização a servidores demitidos;
- b) incentivo à demissão voluntária;
- c) decisões judiciais (entra no cálculo do limite do Poder);
- d) despesas com inativos custeadas pela contribuição dos segurados.

### 3.5 Aporte financeiro a entidades da administração indireta

Em nome da “*eficiência administrativa*” entidades da Administração Indireta eram criadas em Municípios sem as menores condições de sobrevivência, e que acabavam por combalir, ainda mais, as já precárias finanças municipais.

Os entes municipais que dispunham de regime próprio de previdência, em sua maioria com suas contas desprovidas de qualquer planejamento, ou mesmo sem receita para fazer frente a suas despesas, ante a ausência de repasses dos Poderes tanto Executivo como Legislativo, deixavam seus inativos e pensionistas em situação de penúria, até mesmo sem receber seus proventos.

Já aqueles que gozavam de boa saúde financeira tiveram seus cofres “*saqueados*”, por administradores ávidos por recursos para obras e serviços demagógicos, através de empréstimos, simplesmente autorizados por leis municipais.

Comum era em meio a exercício financeiro a realização de aportes financeiros a empresas públicas e sociedades de economia mista, que, ante sua fragilidade, não conseguiam sobreviver de suas receitas e acabavam por impor aos Executivos Municipais permanentes subscrições de capital,

existindo ou não tal previsão.

Visando combater tais práticas, expressamente exige-se autorização por lei específica e previsão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual, impondo ainda a declaração do ordenador, quanto à plena compatibilização com as metas fiscais ajustadas.

Observe-se ainda que a remessa de recursos para o setor privado exige planejamento de oito meses antes do início do exercício financeiro, nos termos do que dispõe o artigo 35, parágrafo segundo, II, ADCT.

Evita-se, assim, a benemerência com o dinheiro público, como o caso de entidades filantrópicas ou assim denominadas, que vivem única e exclusivamente de recursos dos cofres públicos, sempre de forma improvisada, sem qualquer planejamento.

### 3.6 Nível de endividamento

Este era um crônico problema das administrações municipais, que viviam em permanente rolagem de dívidas, causado basicamente pelo interesse na manutenção do poder pela corrente política dominante.

Exemplificativamente, pode-se citar São Paulo — Capital, que tem uma dívida equivalente a três vezes seu orçamento anual, comprometendo receitas futuras, podendo-se citar, ainda, o Governo do Estado de São Paulo há alguns anos, com intervenção em instituições financeiras estatais.

Visando coibir tais práticas, o artigo 30 da LRF estabelece regras limitadoras do endividamento, impondo aferição quadrimestral e, se superado, exigindo retorno ao equilíbrio, em até 03 (três) quadrimestres, exigidos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Violado o limite, não poderá o Município:

- a) contrair operação de crédito;
- b) receber transferências voluntárias; e ainda
- c) ter sua inscrição no “SPC” elaborado pelo Ministério da Fazenda.

Generalizou-se o descumprimento de ordens judiciais com o não pagamento de precatórios a partir da União, dos Estados-membros, e os Municípios, ante a conivência geral, também deixaram de pagá-los sem sofrer qualquer coerção.

Com a edição da LRF, os precatórios não pagos passaram a integrar, necessariamente, a dívida consolidada para fins de aplicação dos limites de endividamento do ente, reduzindo em muito a possibilidade de realização

de operações de crédito pelos entes públicos.

### 3.7 Operações de crédito

Habitual artifício de custeio da máquina administrativa, escondendo déficits e poderosa alavanca das eleições em todos os níveis, tendo maior significado nos Municípios.

Operações de crédito eram realizadas nos diversos Municípios com a conivência das instituições financeiras, que, aos borbotões, ofereciam simultaneamente aos administradores municipais recursos para cobertura de seus já combalidos caixas, ao menos temporariamente, além de servirem tais recursos aos interesses eleitorais próprios ou dos aliados, a cada dois anos.

Visando coibir contratações indiscriminadas, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs ao Ministério da Fazenda, verificar limite do endividamento e realizar registro eletrônico centralizado.

A própria contratação, cujo pedido é efetuado ao Ministério da Fazenda, instruído nos termos do artigo 32, parágrafo primeiro, I a IV da Lei Complementar nº 101/00 com os seguintes documentos:

- a) lei específica autorizando;
- b) previsão no orçamento;
- c) atender os limites de endividamento; e
- d) não utilização para despesas correntes.

Também às instituições financeiras restou obrigações, ao tornarem-se guardiãs do cumprimento da LRF, sob pena de só receberem o principal, sem o serviço, ou seja, sem auferir lucro na operação.

As tradicionais Operações de Crédito com base na Antecipação de Receita Orçamentária – ARO – continuam autorizadas, submetendo-se à regra do artigo 32 da LRF, mas só poderão ser contraídas após 10 de janeiro e pagas até 10 de dezembro do mesmo exercício.

Evita-se assim o reforço de caixa para pagamento de décimo terceiro salário ou mesmo para redução do déficit orçamentário antes da apuração no balanço anual dos Municípios.

Também com esta finalidade, algumas situações foram equiparadas a operação de crédito, como:

- lançamento de IPTU com vencimento antecipado em relação ao exercício financeiro gerador do tributo;
- confissões de dívidas, muitas vezes não empenhadas no exercício

de sua realização.

### 3.8 Preservação do patrimônio público

A manutenção dos bens públicos encontrava-se relegada ao bom senso do Administrador, ante seu caráter discricionário, acabava sendo deixada de lado, pois, aos interesses do Administrador, era mais conveniente construir e ou implantar novos serviços com maiores e melhores dividendos político-eleitorais.

Restava, pois, ao patrimônio público existente uma permanente corrosão, até chegar à raia da interdição por falta de condições de segurança e de higiene.

Também neste sentido obras eram iniciadas e, ante a falta de recursos interrompidas, e com a mudança de governantes, eram realizadas novas opções e esqueletos de obras públicas restavam atravancando o desenvolvimento das cidades, erigindo autênticos monumentos à incúria.

Verifique-se também que diversos Municípios promoviam venda de bens públicos, tanto patrimoniais como de uso especial ou mesmo de uso comum do povo, para financiamento de despesas correntes da Administração, principalmente de pessoal.

Com o objetivo de vedar tais condutas e permitir a preservação do patrimônio público, os artigos 44 a 46 da LRF vedam expressamente a alienação de bens para custear a máquina (despesas correntes).

O produto da venda de bens integrantes do patrimônio público deve atender financiamento de novos investimentos, acrescer aos já inseridos no planejamento, eis que constitui-se em dinheiro novo, ou seja, nova receita.

No tocante ao início de novos projetos, somente após a conclusão das obras já iniciadas e atendimento a despesas com a conservação do patrimônio, impondo assim a manutenção dos bens públicos como dever do administrador.

### 3.9 Final de mandato

Final de mandato era um grande problema para as finanças municipais, constituindo-se em momento agudo na vida dos Municípios, ante a luta pelo poder.

A partir da experiência ao longo dos anos de autêntica “*farra*”, condutas comuns são vedadas frontalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente com a possibilidade de reeleição para Prefeitos.

Prática costumeira e usual era de obtenção de operações de crédito

por antecipação de receita (ARO), para obras e serviços a serem implantados no último ano de governo, concessão de aumentos a servidores sem a necessária previsão de recursos para tal entre outras medidas, que discricionárias, objetivavam assegurar a manutenção da corrente política no poder.

Editada a LRF verifica-se frontal proibição de ações como se vê abaixo:

- a) Artigo 21, parágrafo único, estabelece que 180 (cento e oitenta) dias antes do final do mandato é vedado aumento com despesa de pessoal;
- b) artigo 31, parágrafo terceiro, quanto ao nível endividamento, suprime prazo para retornar ao nível de equilíbrio, devendo ser imediato;
- c) artigo 38, veda realização de operações de crédito no último ano de mandato; e
- d) artigo 42, estabelece que inscrição em restos a pagar somente poderá com suficiente provisão de recursos no caixa, ou seja, estabelece-se o regime de caixa.

## Bibliografia

ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

BALEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed. Forense, 1998.

BARROS, Luiz Celso. *Ciência das Finanças – Direito Financeiro*. 4. ed. São Paulo: Edipro, 1991.

BASTOS Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BRITO, Edvaldo. *A Constituição Brasileira de 1988 – Interpretações*. São Paulo: Forense Universitária.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Tributário*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal*. Belo Horizonte: Del Rey.

CASTRO, Tupinambá Miguel. *Da Tributação e do Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

CHALITA, Gabriel. *Ética dos Governantes e dos Governados*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

CHALITA, Gabriel. *O Poder*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

- CITADINI, Antonio Roque. *Comentários sobre a Lei de Licitações Públicas*. São Paulo: Max Limonad, 1996.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Direito e Poder*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CRUZ, Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Gerais do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1988.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Ato Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1980.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- MARTINS JR., Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MACHADO JR., J. Teixeira. *A Lei n.º 4320 Comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2000/2001.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEIRELLES Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MEIRELLES Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MOREIRA NETO Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho et al. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- NUNES, Luiz Antonio. *A Lei, o Poder e os Regimes Democráticos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- OLIVEIRA, Austen da Silva. *O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Conam, 2000.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino et al. *Improbidade Administrativa – Aspectos Jurídicos da Defesa*

do Patrimônio Público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PROCESSO LEGISLATIVO DO CONGRESSO NACIONAL. *Da Mensagem n.º 483/99*. Projeto de Lei Complementar n.º 18-A de 1999.

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Fundação Getúlio Vargas, Renovar, abr./jun. 2000, v. 220.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TÁCITO, Caio. A Inexistência dos Motivos nos Atos Administrativos. *RDA*, n. 36, p. 78.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

TOLOSA FILHO, Benedito. *Comentários à Nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.