

O MUNICÍPIO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Flávio C. de Toledo Jr. ()*

() Economista. Professor de Orçamento e Contabilidade Pública*

1- A LRF NÃO SUBSTITUI A LEI 4.320

A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Era, até então, o livro básico de orçamentistas e contadores públicos.

A promulgação, em 4/5/2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo algum, exclui a necessidade de se editar norma que sucederá a L. 4.320, esta, ora em debate no Senado da República, enfocará os aspectos mais corriqueiros da orçamentação e da escrituração das receitas e despesas governamentais (*abertura de créditos adicionais, classificação da receita e da despesa, conceituação de exercício financeiro, formato dos demonstrativos contábeis, dentre tantos outros aspectos da administração financeira*).

Em suma, a Lei Fiscal disciplina o manejo das contas públicas visando objetivos macroeconômicos (*nível geral de preços, dos juros etc*), sendo, pois, um instrumento de política fiscal. Já, a sucedânea da L. 4.320 adaptará a rotina financeira dos entes estatais ao grande intuito de se cumprir os objetivos fiscais da Nação. As duas leis se complementarão num direito financeiro que, até então, carecia de conteúdos normatizadores.

2- A NECESSIDADE DE SE ELABORAR O PLANO PLURIANUAL - PPA

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo de Lei Fiscal previa prazos e a inserção de Anexo ao plano plurianual (Art. 3º). O Presidente da República vetou tudo isso, sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da lei de diretrizes orçamentárias.

Então, face à carência de lei que detalhe sua forma de apresentação, o Município deve, mesmo, elaborar, a cada 4 anos, o plano plurianual?

Sim, as pessoas políticas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigadas a elaborar esse programa de longo prazo. Devem, todas elas, formular, quadrienalmente, esse plano mesmo que a definição de seus contornos ressinta-se de código regulamentador, o referido no § 9º, art. 165 do Texto Constitucional.

Com efeito, a LRF dispõe que a validação orçamentária de investimentos plurianuais submeta-se à previsão no PPA (art. 5º, § 5º); preceitua mais, a criação de gasto público sem amparo no Plurianual equivale a despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 cc arts. 16, II e 17, § 4º), submetendo o ordenador a responder por crime de improbidade administrativa.

Aqui, vale lembrar, o direito anterior à L. 101 já exigia a materialização do Plurianual. Sem ele, o Município não pode licitar obras e serviços (*art. 7º, § 2º, IV, L. 8.666*), bem como outros itens de despesa que solicitem contratos que extrapolem o exercício financeiro (*art. 57, I, da L.8.666*).

Os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas lei orgânicas, visto que é dado ao Município suplementar, no que couber, legislação federal e estadual (*cf. art. 30, II, CF*). À omissão dessa definição local, valem os períodos fixados, transitoriamente, nas Constituições Estaduais (*cf. art. 24, § 3º, CF*). A Carta Paulista, p.ex., furtou-se a tal mister, remetendo, caso necessário, os municípios bandeirantes aos prazos da Constituição Federal, qual sejam, envio do projeto até 31 de agosto; devolução para sanção até o encerramento da sessão legislativa (*art. 35, § 2º, I, ADCT*).

Diante de tudo isso, os futuros prefeitos devem preparar seus planos plurianuais já no primeiro ano de mandato, 2001, com validade até 2004. Essas peças terão o conteúdo mínimo disposto no art. 165, § 1º, CF, qual seja:

- Previsão, para 4 anos, das despesas de capital, aquelas que aumentam o patrimônio público (equipamentos, obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortização do principal);
- Previsão, para 4 anos, de gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA;
- Previsão, para 4 anos, de novos programas de duração continuada. Ex.: implantação da Guarda Municipal ou do Serviço de Apoio ao Pequeno Agricultor.

Conforme o Prof. Carlos Pinto Coelho Motta e outros, doravante “o ordenador de despesa tem o dever de verificar se o gasto está compatível com o que foi previsto no plano plurianual. Neste ponto, o PPA deixou de ser um instrumento de trabalho restrito à prancheta dos planejadores e técnicos do orçamento, para tomar vida e vigor nas mãos dos ordenadores de despesa. Quando o legislador obrigou a declaração desse agente público, impôs todo o elenco de responsabilidades subjacentes a declarações ideologicamente falsas com as punições e respectivos consectários” (*in: “Responsabilidade Fiscal”. Ed. Del Rey, 2000, pg. 143/144*).

3- O EXERCÍCIO PRELIMINAR DOS NOVOS CONTEÚDOS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

União, Estados e Municípios encaminham seus projetos de Diretrizes Orçamentárias, via de regra, até 30 de abril. Assim, resta claro, demandados pela L. 101, os novos conteúdos e anexos da LDO serão, no mais das vezes, elaborados em 2001, posto que a Lei Fiscal foi publicada após o envio, à Câmara dos Vereadores, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A LDO dos municípios com menos de 50 mil habitantes terá, já em 2001, a composição requerida pela Lei Fiscal. Para esse tipo de Comuna, apenas os novos anexos, o de Metas e o de Riscos Fiscais, é que terão prazo dilatado de elaboração, até 2005.

Conforme os propósitos da Lei 101/00, a lei de diretrizes orçamentárias é o meio mais valioso para planejar os rumos das finanças públicas.

Por isso, a União, voluntariamente remeteu seu projeto de LDO com certos teores requisitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal: *percentual para Reserva de Contingência; critérios para repasse de subvenções a entidades sociais; previsão de resultados primário e nominal, dentre outros.*

Diante disso, sugerimos, o Município, sobretudo o médio e o grande, deveria valer-se da execução do orçamento de 2001 como uma oportunidade de exercitar as novas regras da gestão fiscal responsável, ainda que sua LDO tenha-se concretizado à moda antiga. Nesse mister, esse tipo de Comuna poderia contingenciar dotações quando se avizinhar o déficit orçamentário; assim como implantar a contabilidade de custos enquanto forma de eliminar desperdícios e subsidiar o exame de eficiência dos programas governamentais. Esse Município, de igual modo, poderia editar leis específicas que disciplinassem o repasse de subvenções sociais (*destinação do repasse, metas de atendimento, formas de acompanhamento pelo Conselho Municipal de Assistência Social etc*).

Fundamental esse exercício para bem enfrentar o novo direito financeiro. Agora, o que foi proposto na dinâmica do planejamento orçamentário será, depois, averigüado pelos Tribunais de Contas ou nas audiências públicas realizadas, a cada 4 meses, nas Casas Legislativas (*art. 9º, § 4º, LRF*). Em suma, as propostas de resultado fiscal (*superávit orçamentário operacional de x%, por exemplo.*), as formas de compensar despesas de longo curso ou a renúncia de receitas, os critérios para “congelar” dotações, dentre outros objetivos de gestão, estarão avençados, explicitamente, no plurianual, na LDO, no orçamento anual, sendo verificados, por isso, com maior nível de objetividade, pelos órgãos de controle, sejam eles institucionais ou sociais.

4- A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA PARA 2001

Ora em formulação, a lei orçamentária anual para 2001 conterá três novos conteúdos requeridos pela L. 101. São eles:

- documento revelando como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado;
- previsão de Reserva de Contingência para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais;
- alocação de novos projetos só depois de atendidos os que em andamento estão, vale dizer, da capacidade local de investimento serão subtraídos os custos dos projetos que se estenderão pelo ano seguinte. No caso do Município, as obras têm absoluta predominância no conjunto dos projetos.

Também, em audiência pública, a proposta orçamentária será discutida com entidades representativas da população local. A nosso ver, esse debate enfocará, com predominância, os investimentos, os novos serviços, enfim, a expansão da ação governamental, pois que a manutenção das atividades existentes é, no mais das vezes, incompressível e inadiável (*folha de pagamento, encargos sociais, suprimento dos hospitais, pronto-socorros, escolas etc*). De todo modo, o orçamento participativo é, agora, obrigação legal (*art. 48, parágrafo único*). Se a Cidade de S. Paulo com seus 10 milhões de habitantes realiza, ainda que precariamente, o orçamento participativo, outros municípios, decerto, podem experimentá-lo.

Ainda, trinta dias antes de a Câmara encaminhar, para consolidação, sua proposta orçamentária, a Prefeitura disponibilizará estudo que justifica a magnitude da receita a ser arrecadada no ano vindouro (*art. 12, § 3º*). Receita superestimada franqueia o déficit de exercício. Por isso, a importância do estudo prévio da receita, que subsidiará, também, a construção do orçamento legislativo.

O Presidente da República vetou a imposição de prazos para tramitação do orçamento anual, sob o argumento, principal, de que *“Estados e municípios possuem prazos determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas”* (in: *Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Em assim sendo, se as Leis Orgânicas Municipais furtarem-se àquela previsão, valerão, mesmo, os prazos das Constituições Estaduais, já que *“inexistindo lei Federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”* (*art. 24, § 3º, CF*). No caso, a ausente lei federal é a que substituirá a L. 4.320.

5- AS INOVAÇÕES NA GESTÃO DA RECEITA MUNICIPAL

A Lei 101 inovou, e muito, no que tange à administração das entradas financeiras do ente governamental:

- até 31 de janeiro de 2001, a Prefeitura apresentará quadro de receitas previstas para cada bimestre do exercício. Importante tal lide, visto que os ingressos têm comportamento irregular ao longo do ano. Com isso, a comparação, a cada dois meses, do orçado com o arrecadado possibilita decisões de equilíbrio fiscal, mediante contenção das despesas adiáveis (*limitação de empenhos ou contingenciamento de verbas*);
- nesse mesmo prazo, a Administração Municipal, quando couber, enunciará plano de recuperação da receita própria (art. 13), dele prestando contas ao se findar o exercício financeiro (art. 58). Entendemos o cabimento desse Plano, quando item da receita diretamente arrecadada mostrar-se declinante nos três últimos exercícios;
- Dentre tantas outras medidas, esse plano de recuperação da receita própria poderá conter estratégias para atualizar o cadastro dos contribuintes; revisar as isenções antes concedidas; acionar, de modo inteligente, o aparato fiscalizador; imprimir maior eficiência à cobrança amigável da dívida ativa. Nesse esforço, a Municipalidade poderá buscar cooperação do Governo da União, através do Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais – PMAT, desenvolvido pelo BNDES ou, através do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM concebido pelo Ministério da Fazenda;
- Não receberá transferências voluntárias, o Município que se furtar à cobrança dos tributos de sua competência. Sempre é bom lembrar, os repasses para saúde, educação e assistência social estão livres da restrição em comento (art. 25, § 3º);
- emendas legislativas à Receita só quando comprovado erro de estimativa dos números orçamentários, para cima ou para baixo. Aqui, a LRF normatiza o que já era pacífico para a doutrina.

6- OS TRIBUTOS PRÓPRIOS COMO ÚNICA FONTE DE COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA

Anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, diminuição de alíquotas, tudo isso, são formas de o poder público abrir mão de ingressos financeiros que lhe cabem.

A partir de 5/5/2000, data de publicação da L. 101, tais desistências fiscais serão compensadas por meio do aumento permanente de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (*art. 14, II*). Por tudo isso, entendemos, esse incremento arrecadatário reveste-se de três características: a) alcança, apenas, os impostos, taxas e contribuição de melhoria; b) não se materializa através de políticas de

combate à sonegação e elisão dessas espécies tributárias; c) não pode se beneficiar dos efeitos do crescimento econômico local (*ex.: expansão da atividade de serviços e, portanto, do ISS*).

Também, repasse maior de ICMS provocado por uma empresa que, há 2 anos, instalou-se localmente, não é ele, para efeitos da LRF, tido como aumento **permanente** de receita; esta modalidade só inclui, como dito, ações que incrementam a receita tributária **própria** (IPTU, ISS, ITBI, taxas municipais e contribuição de melhoria).

Em 2002, quando o Município maior que 50 mil habitantes estiver operando seu Anexo de Metas Fiscais, a renúncia de receitas pode prescindir da compensação, aqui, o ordenador da despesa declarará, formalmente, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará os resultados propostos naquele Anexo.

7- AS CONTRADIÇÕES ENTRE OS LIMITES DA LEI FISCAL E OS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 25

A Lei de Responsabilidade Fiscal é hoje o instrumento que regula os limites de gastos de pessoal no organismo público, por nível de Governo e **por Poder**. Está revogada, expressamente, a norma que executava tal mister, a Lei 96/99, impropriamente conhecida por Lei Camata II. Assim, a LRF é também diploma complementar ao art. 169 do Texto Constitucional.

No dizer de Mestre Ivan Barbosa Rigolin, *“como entretanto, União e Estados cada qual tem 5 (cinco) Poderes – e não três como reza a antiga lenda que teve origem na Grécia e foi modernamente consagrada por Montesquieu, pois que o Ministério Público desde 1988 é indistintamente no país o quarto Poder do Estado, e o Tribunal de Contas o quinto, e como o Município conta com apenas dois (Executivo e Legislativo), foi preciso que a LRF se desdobrasse diferentemente sobre cada realidade, para disciplinar a despesa de pessoal de modo equivalentemente diferente”* (in: *“Lei de Responsabilidade Fiscal e Despesas com Pessoal”*, Ed. Tebar, 2000).

A Lei Fiscal, por assim dizer, imiscuiu-se nas relações internas de cada ente federado, repartindo limites por Poder. No caso do Município, 54% para a Prefeitura e 6% para a Câmara de Vereadores, calculados, ambos, sobre a receita corrente líquida, o denominador comum de todos os parâmetros da LRF.

Então, aqui desponta outra questão polêmica para a entidade local de governo. Acima enunciados, os máximos setoriais incompatibilizam-se com os preconizados na Emenda Constitucional 25, de 14/02/2000, a que limita, a contar de 1º/01/2001, as despesas com o Poder Legislativo Municipal. Segundo ela, o

orçamento legislativo não excederá percentuais que oscilam entre 5 a 8% da Receita Tributária, própria e transferida, do Município. Quanto maior o porte da Comuna menor a taxa a ser apropriada pela Câmara dos Vereadores.

Em seguida, a Emenda determina que a Edilidade não gastará com pessoal mais de 70% do orçamento legislativo.

Para melhor compreender o impasse, vamos a um exemplo. As Câmaras de Municípios com mais de 500 mil habitantes podem, segundo a EC 25, despende até 5% da Receita Tributária Total – RTT, agregado este que é apenas parte da Receita Corrente Líquida – RCL, o divisor da LRF. Com servidores, essa Edilidade usará não mais que 3,5% da RTT do Município, já que esse tipo de despesa, como dito, restringe-se a 70% do orçamento legislativo (70% sobre 5%).. Transformados, de modo bastante aproximado, em RCL, esses 3,5% de RTT significarão 3,0% da Receita Corrente Líquida.

Neste ponto, aflora a contradição. Não há problema desse Legislativo gastar menos do que o fixado pela Lei Fiscal, os 6% da RCL, isto é um teto, não um piso. O problema é o Executivo desse Município gastar mais do que o limite da Lei Fiscal, os 54% da Receita Corrente Líquida. Explica-se melhor, os 3% da Câmara (sg. a EC 25) mais os 54% da Prefeitura (sg. a L. 101) não somam, claro, os 60% do Município. Há uma sobra, pois, de 3%.

A nosso ver, a questão se resolve no *caput* do art. 169 da Carta de 1988, quer isso dizer, relativamente a gastos de pessoal, o limite preferencial, o constitucional, é por ente estatal, União, Estados e Municípios. A Lei Fiscal define esses parâmetros e os reparte entre os Poderes. No exemplo em pauta, os 3% que “sobram” podem ser apropriados pela Prefeitura, porque a Carta Magna, óbvio, é mais que a Lei Fiscal, uma lei complementar. Esses mesmos 3%, por outro lado, não serão utilizados pela Câmara, pois seus freios de pessoal foram, também, fixados em instrumento legal superior à L. 101, a Emenda Constitucional 25.

8 – O CONCEITO DE EXERCÍCIO FINANCEIRO DA L. 4.320 COMO ORIENTADOR DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA A DESPESA DE PESSOAL

Ultrapassados os limites setoriais da Lei Fiscal ou da Emenda Constitucional 25, o órgão em desvio terá 8 meses para se ajustar, adotando, se necessário, os mecanismos de corte da Reforma Administrativa.

O prazo de adaptação, de 8 meses, passa a valer, somente, após a vigência da Lei Fiscal. Caso, no ano passado, 1.999, o Poder já tiver superado seus limites de pessoal, terá prazo mais folgado de conformação, ou seja, até o fim de 2.001.

Essa regra de transição enuncia-se no art. 70, LRF, que se refere, sempre, ao termo “exercício” como lapso de tempo que valida a transição e os períodos onde se dará o ajuste:

“ Art. 70 – O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano, mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23”. Grifos nossos.

Entendemos exercício como o período definido no artigo 34 da Lei 4.320, “o *exercício financeiro coincidirá com o ano civil*”. Dessa forma, 1999 é o ano-base da transição, pois que precede o exercício onde se publicou a Lei Fiscal, o de 2000. Em vista disso, não procede a apuração a partir do dia em que se editou a L. 101, 4/5/2000. Portanto, o tempo de ajuste corresponde aos dois exercícios posteriores a 1.999, ou seja, a adequação tem que acontecer até 31/12/2001 e, não, até 4/5/2.002. Note-se, também, que a Lei não fala em ajuste nos dois exercícios **subseqüentes**. Cabe lembrar que, pela regra precedente, a Lei 96/99, o ajuste dar-se-ia em tempo mais exíguo, até, no máximo, 31/05/2001.

Se o legislador pretendesse iniciar a contagem quando publicada a lei, teria grafado a locução “12 meses anteriores”, tal qual o fez nos trechos que dizem respeito à apuração da receita corrente líquida (*art. 2º, § 3º*) e ao cálculo da despesa de pessoal (*art. 18, § 2º*).

As sanções institucionais pela não-adequação, nos prazos transitórios ou permanentes, recaem sobre o ente Município, independente de a transgressão ter sido causada pelo Legislativo, posto que, neste caso, a Prefeitura deveria cortar parte dos repasses à Câmara, de sorte a adequá-la aos limites para o pessoal legislativo, tudo conforme determina o art. 20, § 5º, LRF.

Por fim, vale um alerta, a contar de 4/5/2000, data da edição da LRF, os entes que tiverem superado os máximos de pessoal sofrerão, de pronto, as restrições legais (*corte de transferências voluntárias, proibição de operações de crédito e de garantias*). Neste caso, não há a tolerância do ajuste de 8 meses, porque 2000 é o último ano dos atuais mandatos executivo e legislativo e conquanto a publicação da Lei Fiscal ocorreu após o primeiro quadrimestre civil (*art. 23, § 4º*).

9- O JOGO CONTÁBIL DO FUNDO DO ENSINO FUNDAMENTAL – FUNDEF NA APURAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A receita corrente líquida – RCL é base de cálculo de todos os limites da Lei Fiscal. Sobre ela serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, dos serviços de terceiros, da Reserva de Contingência, da dívida fundada ou consolidada.

Receita corrente líquida é a soma de doze meses de arrecadação, a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as **duplicidades**.

O empenho dos 15% de certos impostos a favor do Fundo do Ensino Fundamental – FUNDEF gera, em determinadas circunstâncias, essa tal duplicidade. Com efeito, quando o Município dispõe de rede própria de ensino fundamental recebe parte desses 15%, podendo, inclusive, auferir um ganho, um *plus*, caso atenda mais alunos do que a média estadual. Nestes casos, aquele empenho de 15% é, total ou parcialmente, escritural, não corresponde a uma saída efetiva de recursos municipais. Despesa escritural gera receita escritural, daí o cautela para não se incorrer na dupla contagem.

Assim, quando a Comuna recebe do FUNDEF mais do que a ele “*contribui*”, sua RCL não poderá considerar os 15% do ICMS, FPM etc mais a parcela recebida do Fundo, visto que nesta já estão embutidos os 15%.

Na verdade, a Lei 101 quer que a receita corrente líquida – RCL incorpore os valores, “*pagos e recebidos*”, à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (art. 2º, § 1º, LRF).

Desse maneira, tendo em conta o jogo contábil do FUNDEF, a apuração da receita corrente líquida assim se procederá:

- **Município que só contribui ao FUNDEF, dele nada recebe:** aqui nada muda. A Comuna só tem despesa com o FUNDEF. Não há interferência escritural na Receita, visto que o Município nada recebe desse Fundo. Não há que se fazer deduções no Balanço Geral da Receita. Contudo, vale alertar, os modelos de relatório STN/MF contêm erro conceitual: descartam da RCL os 15% empenhados a favor do FUNDEF, quantia esta considerada, para todos os efeitos, como efetiva aplicação do Município no ensino fundamental. Esses 15% de ICMS, FPM e IPI/Exportação não podem ser desprezados, pois que integram o mínimo constitucional do Município “*perdedor*” (art. 212, CF).
- **Município que recebe do FUNDEF mais do que a ele contribui:** Relativamente à situação pré-FUNDEF (*antes de 1998*), o Município não obteve ganho real de receita. Aqui, considera-se os 15% e descarta-se o quinhão auferido do Fundo. De fato, nesses 15% agregam-se os valores *recebidos* e, de fato, *pagos* ao FUNDEF (art. 2º, § 1º, LRF): De novo, os modelos STN/MF incorrem em equívoco contábil. A diferença negativa entre valores pagos e recebidos do FUNDEF é, como visto acima, efetiva aplicação

do Município “*perdedor*” no ensino fundamental,. Não há que desprezá-la, pois que integra o mínimo constitucional do ensino (*os 25% do art. 212, CF*):

- **Município que só recebe do FUNDEF, a ele nada contribui:** Relativamente à situação pré-FUNDEF (*antes de 1998*), o Município auferiu ganho real de receita. Aqui, descarta-se os 15% e incorpora-se o valor auferido do Fundo; nesta última parcela inclui-se o valor que interessa ao cálculo, o montante efetivamente recepcionado, visto que tal Comuna nada contribui ao FUNDEF de outros municípios ou do Estado-membro. Neste caso, nosso raciocínio, que é o mesmo do MEC, coaduna-se como o dos modelos STN/MF: aos 15% de ICMS, FPM e IPI/Exp. serão agregados o ganho líquido real, proveniente do Fundo do Ensino Fundamental.

10-AS RESTRIÇÕES PARA SE INSCREVER EMPENHOS EM RESTOS A PAGAR

O projeto original de LRF, o Anteprojeto, continha dispositivo que embargava, com mais vigor, o déficit de exercício. Tal preceito era pela cobertura financeira, quase integral, das despesas que passam para o exercício seguinte. Ao permitir a inserção, sem suporte financeiro, de certa espécie de Restos a Pagar, os liquidados, o Substitutivo do Deputado Pedro Novais desfigurou, neste particular, a intenção original do projeto. Na justificativa ao veto dessa emenda legislativa (*art. 41*), o Presidente da República reafirma a importância da compatibilidade Caixa/Contas a Pagar, mas a manifestação presidencial não logrou restaurar a barreira fiscal pretendida. Essa justificativa assim se enunciou: “*os restos a pagar deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de receita*” (*in: Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Assim, restrição explícita e literal a Restos a Pagar encontra-se, apenas, no art. 42 da LRF, vale dizer, as obrigações contraídas nos últimos 8 meses dos mandatos executivo e legislativo serão, todas elas, pagas no exercício corrente; se isso não se der, o titular do Poder provisionará recursos suficientes ao atendimento da pendência.

Ainda, esse artigo 42 dispõe que mesmo as parcelas a serem quitadas no exercício seguinte, também elas, serão provisionadas, i é, terão amparo de caixa em 31 de dezembro. Neste ponto, entendemos, somente os empenhos liquidados, aqueles onde já houve o adimplemento contratual por parte de terceiros, e os empenhos relacionados a obras parcialmente liquidadas devem, os dois, dispor de numerário para as prestações a serem pagas no ano vindouro. Por outro lado, contratos de materiais e serviços, de realização contínua e parcelada, não precisam desse lastro financeiro, posto que os fornecimentos ainda não terão ocorrido no último dia do ano e, também, porque tais contratos podem ser rescindidos pelo futuro mandatário. Disto, excetuam-se, como referenciado, as

avenças de obras, frente ao princípio da não-interrupção dos projetos (art. 45), dentre os quais sobressaem-se, com absoluta predominância, as obras.

A nosso ver, o parágrafo único, art. 42, da LRF não determina que as obrigações assumidas antes dos 8 últimos meses do mandato, vencidas e não pagas, sejam, todas elas, quitadas nos últimos dois quadrimestres do mandato. De fato, não há meios de, em 8 meses, honrar-se os compromissos feitos neste período, tal qual demanda o *caput* do artigo, e mais os assumidos em vários anos pretéritos. Interpretação contrária a essa, por certo, estaria desconsiderando os princípios da razoabilidade e da continuidade dos serviços públicos.

Segundo o Dr. Sérgio Ciquera Rossi, “as causas primárias do déficit orçamentário residem, óbvio, na queda da receita ou no crescimento da despesa ou, em ambas. Decorrentes destas materializam-se as causas secundárias, quais sejam: a) orçamentos superdimensionados, inverossímeis, muito além da capacidade arrecadatória do ente público; b) autorização, na lei orçamentária anual, de altos percentuais para abertura, por decreto, de créditos suplementares; c) autorização para créditos adicionais por excesso de arrecadação, sem que o Executivo comprove, de fato, a realização ou a tendência do excesso e sem que deste se subtraia o déficit financeiro acumulado até o mês anterior” (in: “Os Tribunais de Contas e a Responsabilidade Fiscal – Tese apresentada no XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Fortaleza/CE, junho/1999).

A questão dos orçamentos irrealistas tem no Legislativo uma farta dose de responsabilidade.

As causas secundárias do déficit, enfim, realizam-se pela superestimação da receita, o que, de pronto, revela insinceridade dos que propõem orçamentos e créditos adicionais. Além disso, há o déficit previamente consentido, vale dizer, a lei de orçamento, por si só, já revela a magnitude do desacerto fazendário e, ato contínuo, sua fonte de financiamento. Aqui, nada se esconde do parlamentar. De fato, a União, os Estados e alguns poucos municípios amparam seu déficit mediante operações de crédito, estas encobrem os resultados negativos de exercício, pois que empréstimos e financiamentos classificam-se como qualquer outra receita orçamentária. **Neste caso, há equilíbrio orçamentário, nunca fiscal.** Alijada desses empréstimos de longo curso está a grande maioria dos municípios, cujos balanços, por isso, demonstram, com nitidez, que a receita fixou-se em patamar irreal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe de várias estratégias para o enfrentamento do déficit público (*limites para despesas de pessoal e de duração continuada, barreiras para a renúncia de receitas e para o repasse de transferências voluntárias, “congelamento” de dotações frente a riscos fiscais, limites provisórios para despesas com serviços de terceiros, exigência de políticas de recuperação da receita própria etc*) ; todo esse querer, contudo, foi

parcialmente comprometido pela exclusão , no processo que gerou essa lei, da necessidade de suficiência de caixa para a inscrição em Restos a Pagar, ainda que tal restrição continue válida no que toca aos 8 últimos meses de mandato do agente político.

Com efeito, Restos a Pagar constitui a imensa parte da chamada dívida flutuante, a que tem, por definição legal, exigibilidade inferior a 12 meses. A Lei de Responsabilidade de Fiscal solicita limites para a dívida fundada ou consolidada, a de longo prazo, superior a 12 meses Não faz o mesmo, contudo, para a dívida flutuante. Por outro lado, a dívida do Município tem perfil de curto prazo (*flutuante*); situa-se, com vigor, no passivo financeiro (*notadamente, na conta Restos a Pagar*) e, não, no passivo permanente, grupo que abriga a dívida sujeita, agora, a limites ininterruptos, a dívida consolidada. Tal circunstância se explica pela dificuldade de o Município obter empréstimo de longo curso. Consegue, no máximo, a conhecida ARO – operação de crédito por antecipação da receita orçamentária, liquidável no próprio exercício da contratação. Quase sempre, contabiliza-se no passivo permanente do Município, apenas e tão-somente, as confissões de dívida junto ao INSS, FGTS e PASEP. Nada mais do que isso.

Caso houvesse limitações para a dívida flutuante, a Administração estaria obrigada a gerar superávit orçamentário, no intento de pagar dívidas já antigas, estas, por conceituação legal (*arts. 92 e 98 da L. 4.320*), apenas por isso, classificam-se, todo ano, no passivo financeiro, o de curto prazo.

Por isso, em nível da Lei Fiscal, o remédio central para o déficit de exercício será, mesmo, a antecipação, na lei de diretrizes orçamentárias - LDO, de metas superavitárias, pois que, de antemão, o administrador público não tem como anunciar resultados negativos, despesa maior que a receita, sob risco de afrontar, já na fase da planificação, o princípio do equilíbrio orçamentário, da razoabilidade e da gestão fiscal responsável. Se se prometeu em peça fiscal da LDO, o Anexo de Metas, resultado favorável, haverá condições materiais de se penalizar o gestor que não envia esforços necessários à meta positiva .As punições recairão, muito mais, sobre o ato omissivo (*p.ex.: não-“congelamento” de dotações quando a receita se mostrar declinante etc*) do que, propriamente, sobre o não-enquadramento nos parâmetros da Lei 101.

A despeito de não equacionar débitos oriundos de exercícios pretéritos, a chamada “*herança maldita*”, esse Anexo de Metas Fiscais deve evitar o déficit e, portanto, a acumulação de dívida flutuante. Contudo, nos municípios pequenos esse documento só será gerado a partir de 2005 (*art. 63, III, L. 101*) . Se determinada Prefeitura, com menos de 50 mil habitantes, enquadrar-se em todos os limites, provisórios e permanentes, da L. 101 (*peçoal, serviços de terceiros, dívida consolidada*) mas, amparada em receita anual superestimada, “*gastar*” (empenhar) acima das reais possibilidades financeiras, estará ela, a Prefeitura, criando, ou situação mais verossímil, elevando o estoque da dívida flutuante, em

proporção, muita das vezes, insolvável. E, por não precisar se comprometer, até 2005, com resultados superavitários, tal Administração estará desobrigada ao artifício da limitação de empenhos quando as entradas financeiras realizarem-se aquém do esperado.

O impasse do exemplo é tanto maior na medida que os municípios com menos de 50 mil habitantes representam 93% da Federação (*no Estado de S. Paulo, eles são 83% do universo estadual*).

Diante disso, o debate que se trava em torno da Lei Fiscal poderia focar as seguintes questões: resultado de pendências com fornecedores, servidores, Restos a Pagar, inscritos há mais de um ano, não deveriam, também eles, consolidarem-se enquanto dívida fundada e, por isso, incorporarem-se ao valor sobre o qual se calcula o limite desse tipo de débito? Se precatórios não pagos, espécie de Restos a Pagar, passarão a ser inscritos na dívida consolidada, por que não se fazer o mesmo com o restante dos resíduos passivos de curto prazo?

Caso não possível a consolidação de Restos a Pagar antigos, o combate ao déficit dos pequenos municípios pode-se fundamentar no direito anterior à L. 101, ainda que este não enfrente o problema de modo claro e explícito. É o que veremos em seguida:

11- O Controle do Déficit Público na Legislação Constitucional e Legal

Segundo o Prof. James Giacomoni: “A Constituição de 1.967 exigia orçamentos equilibrados. Rezava o art. 66: *O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período*”. O artigo previa exceções nos casos de recessão econômica e nas situações em que é recomendada a abertura de créditos extraordinários. Em outro parágrafo do mesmo artigo, o Texto Constitucional chegava ao detalhe de determinar que o Executivo deveria propor ao Legislativo medidas de restabelecimento do equilíbrio orçamentário toda vez que, no decorrer do exercício, ***houvesse a probabilidade de um déficit superior a dez por cento do total da receita estimada***” (in: “O Orçamento Público”, 8ª edição, Ed. Atlas, 1.998, pg. 80). Grifos nossos.

Nesta lide, a Constituição de 1.988 priorizou o combate do déficit **corrente**, que é a diferença negativa entre receitas e despesas **correntes**. Isto, depreende-se do art. 167, III, que impede a destinação de empréstimos e financiamentos para gastos de operação e manutenção da máquina estatal, ou seja, para gastos correntes (*pagamento de pessoal, gastos de consumo ou com serviços de terceiros, subvenções etc*). Nesse contexto, as operações de crédito devem, apenas, custear as despesas de capital, aquelas que engrandecem o patrimônio

público (*obras, compra de equipamentos*) ou refinanciam o principal da dívida pública (*rolagem*).

De sua parte, o ordenamento legal tem nos art. 47 a 50 da L. 4.320 importante instrumento para impugnar os desajustes entre receitas e despesas. Tais dispositivos almejam a programação financeira da despesa, cujo principal objetivo é manter "**o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria**".

O art. 10, XI da Lei 8.429/92 qualifica como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário "*liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular*". O art. 1º, V, do Decreto-lei 201/67 tem o mesmo comando. Entendemos que ordenar despesa sem a previsão do ingresso pecuniário, sem a indispensável programação financeira, é ato administrativo que contraria as normas e princípios da correta administração fazendária, dispostos, como visto, na L. 4.320.

Segundo o Prof. Léo da Silva Alves, "*a idéia de que o Decreto-lei 201767 perdeu vigência foi sepultada. O Supremo Tribunal Federal, pela Súmula 486, já se pronunciou no sentido de que o texto "teve a sua subsistência garantida pela Carta de 1967/69, e não é incompatível com a Constituição de 1988" (In: "Os Prefeitos e a LRF". Internet. Site oficial da LRF, setembro/2000).*

Apesar de alcançar a Administração Federal, outro Decreto-lei, o de nº 200/67, tem sido adotado, como norma referencial, por Estados e Municípios. Pois bem, em seu art. 18, essa norma preceitua que "*toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e aos orçamentos-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso*".

11-O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EQUILÍBRIO FISCAL

A Exposição de Motivos do Projeto de LRF assim destaca: "Cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito indica ser a **transparência** um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal"O controle da sociedade sobre o uso do dinheiro público é peça básica da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, para tanto, estabelece meios:

Pois bem, o ordenamento anterior à LRF já requeria um sem número de publicações de desempenho financeiro (*balanços anuais, relatórios bimestrais de execução orçamentária, demonstrativos de aplicação no ensino e de gasto com pessoal, de tributos arrecadados, de compras, dentre muitos outros*). O público-alvo e, mesmo os vereadores, nada entendem desses documentos, tornando-os

peças inúteis e, no mais das vezes, dispendiosas ao erário. É a dificuldade do leigo interpretar uma peça financeira, porquanto não pode ele compará-la com padrões reconhecidos ou com o desempenho de municípios semelhantes. As excelentes intenções da Lei 101 podem incorrer no mesmo vazio tecnicista, haja vista a intrincada composição dos Relatórios Orçamentário e Fiscal, peças fundamentais no controle simultâneo dos preceitos da Lei Fiscal.

Bem melhor que enunciar, na imprensa ou na Internet, os números frios de receita e despesa é transparecer se houve, de fato, eficiência no uso do dinheiro público. É divulgar dados que permitam análise fácil por parte do cidadão, tal como no exemplo abaixo:

1) o custo do Pronto-Socorro de meu Município é \$ 50 por atendimento e o custo-padrão SUS é \$ 20 ; 2) a repetência escolar local abarca 30% do alunado matriculado e a média estadual é 10%; 3) o subsídio médio dos prefeitos de comunas semelhantes é R\$ 2.000,00, mas no meu Município o Alcaide percebe R\$ 14.000,00; 4) as ligações sanitárias atingem 60% das residências e a média estadual é 80%; 5) os vereadores locais ganham R\$ 3.000,00 mensais, mas nas localidades semelhantes paga-se, em média, R\$ 1.000,00; 6) os chamados setores sociais consomem 38% do orçamento de meu Município, porém nas comunas de mesma base econômica o gasto alcança, na média, 59% da verba total; 7) é preciso 1 ano de arrecadação (100%) para pagar os Restos a Pagar acumulados no passivo financeiro, enquanto a média do Estado não chega a 20%.; 8) municípios semelhantes conseguem recuperar, anualmente, 30% dos créditos inscritos em dívida ativa; por outro lado, o meu Município não recebe nem 10% do estoque.

Diante de um quadro desse naipe, salta aos olhos a má gestão do dinheiro público, o que, decerto, suscitará demandas populares junto à Câmara, Tribunal de Contas ou Ministério Público.

Os vários quadros que integram os Relatórios Orçamentário e Fiscal, em hipótese alguma, possibilitam o tão almejado controle social da gestão fazendária. Assim, é preciso que o Conselho Nacional de Gestão Fiscal (*art. 67*) apresente, por tipo de comuna, padrões que possibilitem avaliar a eficiente aplicação das verbas governamentais.