



## A Lei de Responsabilidade Fiscal e o STF: limitação de empenho

Muitos lembram que, logo após sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[1], foi ajuizada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2.238-5) contra a sua integralidade, a qual foi proposta pelo PT em conjunto com PCdoB e PSB[2]. Passados mais de 16 anos, o Supremo Tribunal Federal finalmente incluiu em pauta o mérito dessa ADI.

Em caráter liminar[3], foram suspensos quatro dispositivos, todavia não foram reconhecidas e indeferidas as pretensões de considerar inconstitucional toda a lei e ainda de derrubar outras mais de duas dezenas de suas disposições, o que foi de fundamental importância para a disciplina fiscal.

De fato, a LRF constitui um indispensável arcabouço para se perseguir a disciplina fiscal, portanto a decisão definitiva do STF sobre sua constitucionalidade poderia constituir um componente a mais de enfrentamento da grave crise que assola as finanças públicas e toda a economia do Brasil.

Nessa perspectiva é que a presente avaliação procura agregar subsídios com vistas a defender que o STF julgue o mérito dessa ADI.

Confirmar definitivamente a constitucionalidade dessa lei muito colaboraria para melhorar as expectativas dos agentes financeiros, na mesma direção do que se busca com a emenda constitucional para limitar o crescimento dos gastos, proposta pelo Executivo e ora em apreciação no Congresso Nacional.

Além de confirmar a aplicação da LRF como um todo, é necessário destacar duas normas suspensas no julgamento da liminar — o parágrafo 3º do artigo 9º e o parágrafo 2º do artigo 23 —, as quais merecem maior reflexão por parte da suprema corte, uma vez que permitem tornar mais eficiente e equânime o restabelecimento da disciplina fiscal em um cenário de recessão. A defesa da aplicação do primeiro dispositivo citado será feita nesta parte do artigo, enquanto a norma que respeita a correção de eventual excesso no gasto com pessoal será tratada na segunda parte, a ser publicada na próxima seção.

Sobre a limitação de empenho pelos poderes chamados independentes, é importante atentar para uma guinada radical no cenário da economia.

Quando a receita efetivamente arrecadada apresenta uma frustração em relação àquela estimada, a LRF determina que seja limitada a realização da despesa autorizada no orçamento para se conseguir cumprir a meta de resultado fiscal, que cada governo, a cada ano, fixa na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Essa limitação precisa ser feita por cada um dos Poderes, por ato próprio, e respeitar critérios ditados pela mesma lei de diretrizes (que pode prever corte linear ou elencar ações prioritárias e imunes ao corte).

O mesmo esforço é requerido pela lei e distribuído entre os Poderes quando um governo ultrapassa o limite da dívida consolidada, fixado pelo Senado Federal, e passa a ser obrigatório gerar superávit primário, de modo a poder reduzir o excesso verificado.

Para assegurar que tal limitação será mesmo realizada, de forma equilibrada entre os Poderes, a LRF



criou uma regra de força, autorizando a redução no repasse dos recursos correspondentes aos duodécimos. Porém, por força de liminar, foi suspenso o terceiro parágrafo do artigo 9º, transcrito a seguir:

“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.

(...)

§ 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”.

Em termos econômicos, não há invasão de competência de um sobre outro Poder porque apenas é prevista pela LRF a limitação do repasse financeiro, e isso jamais dará ao Executivo o direito de arbitrar quais dotações do orçamento de outro Poder serão contingenciadas ou que despesas liquidadas deixarão de ser pagas.

Essa é uma decisão que continuará sendo atribuição exclusiva de cada Poder. Por outro lado, o Executivo terá sua atuação severamente restringida caso tenha que arcar sozinho com a limitação de empenho necessária no orçamento de seu ente federado, decorrente de uma frustração da receita que era fonte de dotações do Estado como um todo, ou seja, de todos os seus Poderes[4].

A recessão justifica, mais uma vez, porque é premente resgatar e aplicar os termos originais da LRF. Em tempos de normalidade econômica, com crescimento e inflação controlada, em regra geral, arrecadava-se, até o final do exercício financeiro, um total de receita superior ao previsto na proposta orçamentária. Já na recessão, tem sido recorrente, na maioria dos governos estaduais e municipais, não se conseguir arrecadar efetivamente o que se esperava quando elaborado o orçamento. Na própria União, a história pós-LRF mostra que a receita orçada (excluídas operações de crédito), originalmente, sempre superou a efetivamente arrecadada, mas esse diferencial aumenta naturalmente em tempos de recessão[5].

Agrava também esse cenário o esvaziamento financeiro imposto pela crise da economia. Não mais é possível aos governos regionais continuar se financiando, como feito na primeira metade desta década, por meio de vultosos empréstimos junto a bancos, estrangeiros e estatais, e de fontes atípicas de receitas, como no caso do saque de depósitos judiciais.

Sem ter mais como se financiar, os governos estaduais e municipais passaram a ser obrigados a se manter, cada vez mais, apenas ou basicamente, com recursos próprios, e isso passou a exigir o contingenciamento de seus orçamentos, como antes não se fazia. Autoridades fazendárias estaduais, entretanto, reclamam que os outros Poderes, em quase todas as unidades federadas, mantiveram a prática passada de receber mensalmente duodécimos, tomando por base os orçamentos e ignorando a frustração observada para a receita efetivamente arrecadada — que, aliás, é o que determina o cálculo das vinculações constitucionais das receitas de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino e do



---

## Sistema Único de Saúde.

Com inflação relativamente baixa e recessão econômica, ainda mais no caso dos estados que muito dependem do ICMS, um imposto mais sensível aos humores da economia, é crescente e enorme a frustração entre o se esperava no orçamento (com valores projetados há um ano e meio, antes do fechamento do exercício financeiro) e aquilo que efetivamente entra nos cofres públicos estaduais. A realidade atual no estado mais rico da federação é oposta à verificada quando foi editada a LRF[6], o que se passa também em outros entes federados, até mais afetados pela crise[7].

No caso dos estados, em particular, essa dificuldade para a distribuição do ônus da limitação de despesas entre todos os Poderes reflete também as polêmicas sobre o eventual excesso de gastos com pessoal em relação aos limites fixados pela LRF, pois, quando ultrapassados por outros Poderes e não corrigidos — o que se noticia como frequente atualmente —[8], resulta em sanções à administração pública como um todo, como é o caso de vedação para captação de novos empréstimos. Nesse caso, tem sido comum o governo estadual buscar o STF pleiteando (muitas vezes com sucesso) uma medida liminar em ação originária para tomar o crédito e o eximir da vedação, por não ser de sua responsabilidade a distorção, muito menos a correção, quando o limite de gasto com pessoal foi ultrapassado em outro Poder.

Como não é desprezível o peso proporcional dos outros Poderes nas contas dos estados, em particular, faz-se necessário cortar gastos exclusivamente no Executivo, e isso até pode tornar ainda mais draconiana a redução na prestação de serviços sociais básicos. Não é por outro motivo que, quando tem sido noticiado que alguns estados não pagaram integralmente ou atrasaram salários de professores, médicos e policiais, o mesmo não ocorre com servidores dos demais Poderes.

Ressalte-se que, na União, tem sido aplicado corretamente o previsto na LRF, de modo que, no caso de frustração de receita e da imposição de metas fiscais mais austeras, todos os Poderes têm participado do esforço de contingenciamento das dotações orçamentárias, cabendo a cada um decidir quais ações ou programas serão limitados e, em cada caso, em que proporção isso será feito.

O contingenciamento tem sido rotineiro, observadas as regras estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[9]. Não se tem notícia de que qualquer órgão da Justiça, do Congresso, do Ministério Público, nem mesmo a Defensoria, tenha se negado a contingenciar seus orçamentos e muito menos alegado que isso constituiria qualquer restrição à sua independência[10].

Infelizmente, aquilo que, em âmbito federal, os tribunais (incluído o STF) e outros órgãos autônomos cumprem regularmente, nos estados parece ser percebido (ou argumentado) como ofensa à autonomia e à dignidade dos órgãos — como se fossem maiores que as de seus congêneres federais.

A prática da União deveria ser seguida pelos demais entes federados. Se limitar o empenho não restringe a independência do STF, porque constrangeria um Tribunal de Justiça estadual? Se não interfere na autonomia do Congresso, porque interferiria na de uma Assembleia Legislativa? Se o Ministério Público da União contingencia seu orçamento, porque o mesmo não pode ser feito pelo Ministério Público de um estado? Se o Tribunal de Contas da União limita seu empenho, porque o mesmo não poderia ser feito por um congêneres estadual?

Aplicar a norma prevista na LRF é uma forma de assegurar o tratamento igualitário aos mesmos poderes



nas diferentes esferas governos, com a redução dos repasses financeiros se não for aplicada a limitação de empenho. Sempre lembrando que o tesoureiro só diminui a transferência, mas não define em quais dotações tal diminuição será feita (aí, sim, haveria intervenção no outro Poder).

A autonomia dos poderes Legislativo e Judiciário, além de órgãos como Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria, não implica ausência de regras que imponham a adequação à responsabilidade fiscal. Principalmente em quadros de grave recessão econômica, com expressiva redução da arrecadação, o sacrifício deve atingir isonomicamente todas as estruturas do poder público.

Sendo assim, defende-se aqui como imperiosa a declaração de constitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 9º da LRF para assegurar que, também em termos de orçamento e de contas públicas, os Poderes sejam “independentes”, sim, mas também “harmônicos entre si”, de acordo com a cláusula pétreia do artigo 2º da Constituição da República.

[1] Ver Lei Complementar 101, de 5/5/2000, em: <http://bit.ly/1MIYFZI>

[2] Ver teor e tramitação em: <http://bit.ly/2ed1nb5>

[3] Ver síntese da medida cautelar em: <http://bit.ly/2ed0cs3>

[4] É ilustrativo o caso do estado do Rio de Janeiro, que ultrapassou o limite de dívida ao final do segundo quadrimestre de 2016 e, nos termos da LRF, deve gerar superávit primário e, para tal, os três Poderes devem limitar seus empenhos. Notificado o fato, a reação à imprensa dos dirigentes dos outros Poderes foi de negar que precisem adotar qualquer medida, invocar que são órgãos autônomos e reclamar que obedecem os limites para despesa de pessoal (sem registrar que não computam os gastos com inativos no respectivo cálculo). Ver: *O Globo*, em 4/10/2016, em: <http://glo.bo/2dphDYw>

[5] Considera a receita total menos operações de crédito da União, em 2000, quando editada a LRF, ela tinha sido estimada em R\$ 312,6 bilhões, mas se arrecadou 3,4% a menos (R\$ 302,3 bilhões). Em 2015, o mesmo diferencial saltou para 6,7%, porque no orçamento constava R\$ 1,697 bilhões mas foram recolhidos aos cofres R\$ 1,591 bilhões.

[6] Comparando a mesma receita total excluída das operações de crédito, nota-se uma inversão completa do diferencial entre orçado e realizado no estado de São Paulo, o maior da federação, no pós-LRF: em 2000, arrecadou 15,1% a mais do que orçado (R\$ 44,1 acima de R\$ 38,3 bilhões), mas em 2015 o recolhimento foi 3,6% inferior ao projetado (R\$ 212,8 abaixo de R\$ 220,5 bilhões).

[7] No estado do Rio de Janeiro, se a receita (total menos operações de crédito) em 2010 arrecadou 8% acima do previsto (R\$ 49,5 contra R\$ 45,5 bilhões), cinco anos depois a situação se inverteu e o efetivo ficou 14% aquém do orçado (R\$ 74,1 contra R\$ 84,3 bilhões). A mesma situação se repetiu no estado do Rio Grande do Sul: o arrecadado superou em 5% o orçado em 2000, mas ficou 13% abaixo em 2010. No estado de Santa Catarina, também: em 2000, efetivo foi 6% superior ao orçado, mas em 2015 ficou 13% aquém. Esses são apenas alguns exemplos para ilustrar a mudança da cena econômica e fiscal.

[8] Vale reproduzir o apurado pelo jornal *Valor Econômico*, edição de 4/8/2016 (ver em: <http://bit.ly/2dpivft>):

“Em mais de metade dos Estados com informações fiscais disponíveis para este ano a despesa do Ministério Público com pessoal ultrapassa o limite de alerta estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nos relatórios de gestão de 23 unidades referentes ao primeiro quadrimestre, em 12 os gastos com a folha de pagamentos ultrapassam 1,8% da receita corrente líquida total. (...) Entre 21



---

Tribunais de Justiça com dados publicados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), 7 já ultrapassaram o limite de alerta, de 5,4% da receita corrente líquida. Nos tribunais de contas, 10 entre 23 já contabilizam despesa com pessoal acima do limite de alerta, de 0,9%...”.

[9] O relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, publicado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, a cada bimestre, informa a necessidade de limitação e calcula quanto ele deve ser. É interessante consultar, por exemplo, o relatório do segundo bimestre deste ano: <http://bit.ly/2dWRY9L>.

[10] A título ilustrativo, vale ver montantes contingenciados, não só recentemente, mas nos últimos e vários anos: do Senado Federal, ver informe anual em: <http://bit.ly/2dWSowX>; uma limitação recente adotada pelo STF pode ser vista em: <http://bit.ly/2dWQSLn>, pelo Ministério Público da União (MPU) em <http://bit.ly/2dWPWqd>, e pela Câmara dos Deputados, em sua portaria 8 de 28/5/2016; o Conselho Nacional de Justiça detalha na seguinte página de seu portal: <http://bit.ly/2ed218w>; na Defensoria Pública da União (DPU), em: <http://bit.ly/2ed0C1w>; e do próprio Tribunal de Contas da União, em: <http://bit.ly/2ed1sLT>.

### **Date Created**

22/10/2016