

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

JOSÉ AUGUSTO DELGADO

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. A atuação dos tribunais de contas no modelo jurídico brasileiro - 3. A textura estatal no século XXI e os tribunais de contas - 4. Os tribunais de contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal - 5. Os objetivos fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal e a atuação dos tribunais de contas - 6. Mecanismos de controle e de fiscalização das contas que podem ser utilizados pelos tribunais de contas - 7. Os tribunais de contas e os conselhos de gestão fiscal - 8. Conceitos novos firmados pela lei de responsabilidade fiscal sobre entidades financeiras e a sua absorção pelos tribunais de contas - 9. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Uma reflexão inicial merece ser desenvolvida quando o doutrinador volta as suas atenções para estudar e analisar as funções institucionais dos Tribunais de Contas no momento contemporâneo, em face das mudanças estruturais que estão sendo implantadas no Estado, especialmente as já executadas no Brasil.

Esse panorama cultural decorre das trepidações atualmente sentidas na vida dessas Cortes, que exercem atribuições constitucionais visando, na essência e no resultado, a garantir o cumprimento dos princípios da moralidade, da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade e da eficiência por parte dos administradores públicos e semipúblicos (agentes privados vinculados ao Estado e que exercem, sob variados tipos de relação contratual, prestação de atos administrativos de império ou atos de gestão).

Nesse contexto de idéias, a atuação dos Tribunais de Contas alcança, na atualidade, patamar de alta responsabilidade contribuidora para o aperfeiçoamento da democracia, haja vista ser impossível a tal órgão desenvolver a imposição das linhas

mestras defendidas, fora das homenagens constantes aos princípios já mencionados, tudo em benefício da cidadania.

Uma retrospectiva histórica sobre os ciclos vivenciados pelos Tribunais de Contas no Brasil revela que a partir de 1832, quando Rui Barbosa, Silveira Martins, Afonso Celso, José de Alencar, Bernardo Pereira de Vasconcelos e outros iniciaram movimento para que o Estado brasileiro passasse a adotar um órgão autônomo, independente e tecnicamente capacitado para auxiliar o Legislativo na fiscalização das contas públicas, já se visualizava que o compromisso dos Tribunais de Contas, pelos membros que os compõem, era com a obediência às regras da moralidade pública e culto fechado aos ditames da legalidade, quando em jogo estivessem interesses financeiros e patrimoniais do Estado.

Célebre, pelo que deve ser lembrado, tornou-se a mensagem de Bernardo Pereira de Vasconcelos, Ministro da Fazenda, em 1832, a proclamar, perante o Legislativo, defendendo a criação dos tribunais fiscalizadores, o seguinte:

Um câmbio quase ao par da nulidade; um luxo superior às fortunas individuais; a iniquidade da justiça, a corrupção dos costumes, o peculato dos empregados; a ilimitada depredação de certos homens favorecidos; a emissão extraordinária de moeda sem valor; a pertinácia em certas práticas abusivas e, finalmente, um estado de inchaço e não de saúde.¹

Se esse era o quadro revelador de um tipo de administração pública que, naquela época, não seguia o conteúdo da ética, da moralidade, da legalidade e do respeito à cidadania, o mesmo deve ser dito dos dias de hoje, em que a sociedade convive com os mais graves problemas de descumprimento, em alto grau, por uma parcela de agentes públicos, das disposições postas na Carta Magna, especialmente as retratadas em seu art. 37.

Neste alvorecer do Século XXI, em face das competências que a Constituição Federal de 1988 outorgou aos Tribunais de Contas, urge que eles encontrem o seu verdadeiro perfil e, cada vez, afirmem-se no tecido social estatal como instituição com vocação destinada a homenagear a moralidade, pelo que as suas vestes devem ter o talho determinado pela vontade do povo e com força capaz de fiscalizar e impor controle, no auxílio que prestam ao Poder Legislativo, a todos os excessos dos agentes administrativos, por mínimos que sejam, praticados contra o bem-estar da coletividade, a partir do respeito que devem ter pela dignidade humana, pela garantia dos direitos sociais e individuais do ser humano, pela sua segurança nas relações jurídicas com o Estado, pelo culto ao trabalho e à livre iniciativa, tudo fazendo para que a pobreza seja

¹ Extraído do trabalho de José Bezerra (Conselheiro do Tribunal de Contas de Alagoas, aposentado), intitulado *Vínculo Institucional do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo*, apresentado ao 15º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, São Paulo, set./1989, publicado nos Anais do referido conclave.

erradicada do seio da população, além de outras condições necessárias e sempre integrantes do círculo formador da cidadania.

A caracterização institucional dos Tribunais de Contas no texto da Carta Magna, embora apresente-se complexa e sem uma definição compatível com o papel dele exigido, em face das atribuições definidas no art. 71, I a XX, §§ 1º a 4º, as quais não considero como exaustivas, necessita passar por um processo doutrinário de reavaliação, ajustando-se, pela adoção de uma interpretação sistêmica, ao que de tais Cortes a sociedade e o ordenamento jurídico estão a exigir.

O perfilhar de uma visão integrada do determinado para a presença das Cortes de Contas na Carta Magna permite que elas sejam redefinidas como entidades com compromissos maiores do que de serem simples órgãos informativos do Poder Legislativo e fiscalizadores, quase sem atuação coercitiva definitiva, do emprego das verbas públicas. Há de se conceber que os Tribunais de Contas, neste alvorecer do Século XXI, devem ser vistos como entidades organizadas vinculadas aos destinos da Nação com a cidadania, cuja precípua missão é a de guardar, nas relações do agente público e do particular com a administração, a aplicação irrestrita dos princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da continuidade do serviço público, da razoabilidade, da proporcionalidade e dos ideais democráticos.

As prerrogativas deferidas aos membros dos Tribunais de Contas não lhes pertencem. Elas, conforme os parâmetros estabelecidos pelo art. 79, § 3º, da CF, bem como por dispositivos análogos postos nas Constituições Estaduais, são direitos subjetivos do cidadão que os delegam aos integrantes das Casas de Contas. Por isso, o intérprete deve conduzir a sua pesquisa em visualizá-las, quanto à função constitucional exercida, de modo extensivo e com missão de espelhar natureza concreta no sentido de que as suas atividades provoquem decisões que sejam fortalecidas por carga de executoriedade, em face da representatividade da força da moralidade, da legalidade, da eficiência, da impessoalidade, que a elas se integram.

2. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO MODELO JURÍDICO BRASILEIRO

A maneira ordenada de se conceber o atuar dos Tribunais de Contas, por força dos resultados surgidos da integração das normas que os regem, em confronto com os princípios implícitos e explícitos definidos pela Constituição Federal, está a demonstrar o crescimento de suas atribuições na fiscalização da gestão da coisa pública e a necessidade, imposta pela cidadania, de tornar-se eficaz e efetiva a disposição do Constituinte de 1988 de que a atividade pública há de ser exercida, de modo imperativo, vinculada, unicamente, à construção do bem comum e apoiada em colunas construídas sobre bases de integridade, honestidade, transparência e amor à Nação.

Esse amplo campo de atuação dos Tribunais de Contas, onde há de exercitar, como já exercita, as suas competências constitucionais, exige condutas voltadas para ajudar na construção de uma democracia plena, pelo que comporta investigar a influência, em suas decisões, de variados aspectos que estão a afligir a Humanidade no início deste Século XXI, por atingirem, diretamente, as atividades dos administrados integrantes da comunidade estatal.

Em face do limitado espaço reservado para este trabalho, não há como desenvolver-se um estudo mais detalhado sobre os temas que circundam o funcionamento dos Tribunais de Contas. Passo, então, a enfocá-los, de modo resumido, para que possam ser refletidos pelo estamento social e jurídico ligado ao funcionamento de tais Cortes.

Ei-los:

a) Os Tribunais de Contas do Século XXI enfrentarão as mudanças a serem impostas pela era atual e, por isso, devem ser instituições voltadas para impor consideração ao cidadão acima do Estado, e não ao contrário.

b) A autonomia dos Tribunais de Contas há de ser aceita como sendo de natureza absoluta, sem qualquer subordinação hierárquica institucional, haja vista que o auxílio que presta ao Legislativo para que possa bem exercer o seu papel de controle e fiscalização das contas públicas, além de ser de natureza constitucional, decorre de julgamento proferido por permissão, também, oriunda da Carta Magna, para definir o acerto perante a lei da aplicação do dinheiro público, proceder que se desenvolve com vinculação direta ao cumprimento dos princípios insculpidos no art. 37 da CF.

c) O cenário dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro impõe a consideração de ser estreita a via para efetuar-se a revisão judicial das suas decisões. Isso porque a Constituição Federal entrega a eles uma carga decisória definitiva quando aplicam, em seus pronunciamentos, com obediência às regras do devido processo legal, os princípios da moralidade, legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade e eficiência no apreciar as contas decorrentes da prática de atos e contratos administrativos.

d) O juízo emitido pelos Tribunais de Contas, em seu mérito, desde que harmônico com os fatos e com a lei, torna-se insuscetível de controle pelo Poder Judiciário, pois este, não obstante, formalmente, possa examinar o *decisum* prolatado e guerreado, só lhe resta confirmá-lo, quando baseado em provas e fundamentos incontroversos.

e) A globalização gera, na época contemporânea, influência nas decisões dos Tribunais de Contas, especialmente porque há de analisar as conseqüências decorrentes das megafusões empresariais nos seus relacionamentos com os Estados, quando envolve liberação de verbas para o funcionamento de tais empresas ou firmação de contratos para a concessão de uso de imóveis, isenções tributárias e outras vantagens, tudo a se desenvolver pela via das concessões e permissões para a exploração de serviços públicos.

f) De igual modo, fatos como a alta concentração de quantias monetárias retidas pelas instituições financeiras, com a autorização do Governo, pela via do Banco Central, deverão ser analisados e investigados pelos Tribunais de Contas, porque envolvem, muitas vezes, comportamentos contratuais ou prática de atos administrativos que têm forte relacionamento com vultosas somas de dinheiro que pertencem às pessoas jurídicas da administração indireta e que, de modo direto ou não, podem criar favorecimentos prejudiciais ao Estado e à cidadania.²

g) Os Tribunais de Contas, na apreciação e no julgamento das contas dos agentes públicos, devem ter as suas atenções voltadas para a denominada tensão pré-milênio,³ por ser detonadora de desconforto, irritabilidade, fadiga, mau humor no ambiente dos agentes públicos e dos administrados, o que conduz a uma situação de medo a influir nas decisões e relacionamentos obrigacionais firmados pelo cidadão com o Estado, em face de tais desvios enfraquecerem a prática da moralidade, da obediência à lei, da sublimação, da eficiência, da conduta impessoal e de incentivarem a obtenção do lucro fácil.

h) As Cortes de Contas devem ter a preocupação voltada para o reconhecimento de que a Humanidade caminha para uma sociedade plural, tanto para o pluralismo econômico, quanto para o social, conforme identificação feita por Marcus Vilaça, em magnífico trabalho intitulado *Democracia - Vigência e Vivência*,⁴ porque essa mudança

² Segundo dados estatísticos fornecidos pelos órgãos competentes, há, atualmente, mais de 800 bilhões de reais depositados nas instituições financeiras, tudo correspondente aos contratos de aplicações em renda fixa, variável ou de curto prazo, CDBs, poupança e depósitos livres.

³ A respeito dessa tensão pré-milênio, ver interessante artigo de Sérgio Villa Boas, publicado na Gazeta Mercantil de 12 e 13 de junho de 1999, p. 2, Caderno de Leitura de Fim de Semana. Extraio o seguinte fragmento do referido artigo: "O mundo está atravessando um período de tensão pré-milênio, com todos os desconfortos, irritabilidades, fadigas, tormentas, mau humor e, acima de tudo, medo. Terrores geralmente infundados. Profecias e noticiários de TV formam um coro que reforça a nova TPM e produz uma repetição estafante: fome, miséria, guerras, assaltos, assassinatos hediondos, tráfico de drogas e de influências, corrupção; impunidade, protecionismos, sonegações (48% do que o Governo arrecada vem do trabalho assalariado; calcula-se que US\$ 825 bilhões circulam no País sem pagar impostos); precária sociabilização (taxa de desemprego em São Paulo superou 20% em maio), maior exigência por escolaridade, conhecimento e aparências, deflação (ambiente talvez pior para fazer funcionar o capitalismo do que o regime de inflação), instabilidade financeira, solidão. O medo nunca escolheu seu objeto de terror, tampouco pode ser delimitado em fronteiras geográficas. Nos Estados Unidos, adolescentes armados exterminam colegas no pátio da escola e se suicidam em seguida; na Europa, grupos de extrema direita atentam contra minorias étnicas, renutindo o ideal da purificação pelo extermínio. A desinformação (ou seria desentendimento?) está levando as pessoas a viver um filme real permanente. É como se, a qualquer momento, um sujeito infectado por um vírus que corrói os ossos humanos arrancasse o cidadão de seu BMW adquirido por leasing e dirigisse a máquina roubada até um aeroporto, onde uma adolescente grávida, sob efeito de cocaína, acabara de seqüestrar um avião levando para a Flórida velhinhos aposentados, dispostos a realizar o sonho da casa de praia civilizada. Mas o avião seqüestrado pela viciada e pelo delinqüente, 'representantes das minorias', se esborracha no asfalto reverberante do aeroporto".

⁴ Discurso proferido na abertura anual do Tribunal de Contas da União, como Presidente. Eis trecho que considero fundamental para os nossos estudos: "Caminhamos para sociedade plural. Tanto para o pluralismo econômico - que, reconheça-se, ainda é excludente de muitos - quanto para o social, que ainda se encontra fragilmente

afeta os padrões de moralidade a serem adotados em face da coisa pública, onde o individualismo cede aos interesses sociais.

i) Os projetos inovadores merecem a atenção dos Tribunais de Contas. Eles provocam aumento de despesas e, muitas vezes, os resultados são negativos para a sociedade, contribuindo para indevidamente beneficiar isolados grupos. Neste início de século, há uma profunda atração por tudo que é novo, diferente, sem que tenha sido feito, antecipadamente, um estudo sobre a relação custo/benefício das mudanças que pretendem ser realizadas.⁵

j) Não podem os Tribunais de Contas, no cumprimento de sua missão constitucional, deixar de valorizar, em todos os momentos, a defesa dos direitos humanos, envidando esforços para que dotações orçamentárias aplicadas na política da sua proteção atinjam os seus fins, apresentando resultados coligados com os frutos colhidos.

l) O “circuito de informação”,⁶ um dos graves problemas que a Humanidade

estruturado. E tanto para o pluralismo político - que carece de melhor institucionalidade quanto o cultural, que precisa consolidar a adesão aos valores comuns como fulcro da unidade e coesão nacionais e como norma a pautar a diversidade necessária e a divergência legítima de aspirações e interesses coletivos. Dir-se-ia que buscamos, no pluralismo, organizar a liberdade. Não a idéia, ou o ideal, do ser livre, que é pura transcendência, mas, sim, sua práxis, concreta, compartilhada, que, como toda construção humana, é historicamente contingente. Ou seja, queremos a democracia como vivência e vigência, sempre incompletas, porém sempre perfectíveis. Sabemos todos que organizar a liberdade de modo que ela seja socialmente bem distribuída envolve aparente paradoxo: entre a necessidade de criar as condições materiais imprescindíveis ao seu exercício e a de impor-lhe, ao mesmo tempo, limites bem precisos. Eles se explicitam sob a forma de restrições ao uso do poder na vida em comum dos homens, através de diversas e complexas formas de controle societário. O fundamento axiológico desses mecanismos de controle espelha os valores de harmonia e bem-estar, solidariedade e equidade, consubstanciados no ordenamento jurídico e nos usos e costumes que os conduzem como Povo e Nação. É nesse sentido que, no plano das relações de poder entre o público e o privado, a eficiência econômica, de que decorrem a estabilidade, o crescimento, embora essencial à ampliação, individual e coletiva, da liberdade, deve cingir-se a seu caráter instrumental. Assim cabe submeter as forças de mercado a correções e condicionamentos determinados e exercidos pelo Estado, em especial para favorecer melhor repartição da renda e da riqueza e para assegurar o uso ecoambientalmente prudente dos recursos naturais. Estado e mercado, porém, não se opõem, complementam-se. Liberdade, equidade e eficiência não devem conflitar, mas viabilizarem-se mutuamente. Na incessante busca de objetivos nacionais compartilhados, que constituem nossa utopia possível: edificar 'a civilização do ser, na partilha equilibrada do ter', como falou o Padre Joseph Lebrez, fundador do grupo Economia e Humanismo”.

⁵ Jacques Marcovict, Reitor da Universidade de São Paulo, em artigo publicado na Folha de S. Paulo, data de 11.06.99, faz importantes comentários sobre o assunto, advertindo os Poderes Públicos para os danos que, muitas vezes, as inovações provocam.

⁶ A respeito do fenômeno atual denominado “Circuito da Informação”, ver artigo de Cláudio Lachini, sob o mesmo título, publicado na Gazeta Mercantil de 11, 12 e 13 de junho de 1999, p. A-3. Eis parte do que escreveu: “A leitura tardia de Gracián, um autor restrito em sua época (Século XVII) pelo temor a sua própria ordem religiosa, leva-nos a algumas reflexões sobre o conhecimento e as formas de o transmitir, pois é com ele que o homem sempre evoluiu, na escola clássica, no ensino secular, na escola da vida, no escritos cuneiformes, nos pergaminhos, nos livros, nos jornais, nas revistas e nos meios criaturas do Século XX: o rádio, a televisão e, nos dias de hoje, nas embalagens eletrônicas associadas às telecomunicações. O desenvolvimento da telemática dissemina o conhecimento em escala global. Perdida na Babel e na balbúrdia, a mídia impressa está derrapando

deste início de milênio enfrenta e enfrentará, em grande escala, nos dias futuros, há de ser motivo de preocupações dos Tribunais de Contas em seus julgamentos, para que não se envolvam com a distorção da realidade e se tornem mais uma vítima da informação enganosa ou indevidamente transmitida.

m) Os Tribunais de Contas do Século XXI devem apresentar preparação adequada para conviver com uma posição de defesa quanto às influências decorrentes das atividades dos lobistas econômicos que avançam no âmago das instituições formadoras das Nações, por todos os ângulos, chegando ao ponto de investirem contra os cofres públicos para obtenção de recursos destinados a análises científicas que, aparentemente, apresentarão resultados úteis ao Homem, quando, na verdade, em muitas das vezes, são, apenas, caminhos tortuosos seguidos para a não-boia aplicação das verbas orçamentárias.

n) As Cortes de Contas devem, também, ser sensíveis aos movimentos decorrentes das desavenças entre políticas administrativas propostas por cientistas para combater conhecidos danos à saúde e ao ambiente que afligem a Humanidade, com o custo de milhões de dólares a serem arcados pelo Estado, quando, no fundo, há interesses de fabricantes de remédios e de outros grupos econômicos em jogo.

o) Problema de alta significação é o que os Tribunais de Contas enfrentam para impedir exageros na forma discricionária como o Governo atua no campo de escolher prioridades administrativas, quando se verifica que as dotações destinadas à publicidade, às diárias, à representação das autoridades, à construção de prédios públicos e à sua manutenção, são menores, de modo proporcional, as que cuidarão de zelar pela educação, pela saúde, pela segurança, pela proteção da infância abandonada e da velhice e por outras necessidades fundamentais do cidadão.

p) Os Tribunais de Contas terão que enfrentar, em suas decisões, os desafios com que se defronta o capitalismo da atualidade, conforme destacado por Miguel Reale, em três artigos: "O capitalismo na encruzilhada" (Estadão, 17.04.99); "Ainda a crise do capitalismo" (*idem*, 01.05.99) e "Capitalismo selvagem" (*ibidem*, 29.05.99).

q) Uma nova economia surge para ser adotada em vários planos. As suas idéias necessitam ser absorvidas de modo que possam apresentar compatibilidades com o momento experimentado pelo Homem. A força da nova economia pode alterar linhas estatais e abalar compromissos dos administradores com a moralidade e legalidade. A nova economia é de natureza expansiva e está ligada aos problemas gerados pela globalização e pela concentração de riquezas. No particular, há interessantes observações registradas por Marcelo Rezende, em artigo publicado na Gazeta Mercantil, de 7, 8 e 9 de maio de 1999, p. 4, Caderno Atualidades, que não podem deixar de ser consi-

na subtração do leitor. A Internet é uma desculpa esfarrapada para publicações que estão perdendo seus leitores, não porque está decretada a morte da palavra impressa sobre o papel, mas sim porque os meios estão perdendo conteúdo e se tornam repetitivos da informação que foi ofertada ao cidadão em velocidades instantâneas".

deradas por quem tem o dever de investigar a lisura no aplicar as verbas públicas, atribuição específica dos Tribunais de Contas.⁷

3. A TEXTURA ESTATAL NO SÉCULO XXI E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ainda, a título de introdução, entendo que os Tribunais de Contas, nestes momentos primeiros do Século XXI, necessitam envolver-se com o que está emergindo na textura social estatal, compreendendo os acontecimentos e ajustando-os, quando necessário, aos reais propósitos da Constituição Federal.

De forma sintética, devem os Tribunais de Contas, por ocasião dos seus julgamentos, envolver-se com os seguintes aspectos:

⁷ Registro um trecho do artigo de Marcelo Rezende para que seja meditado: “*Nouvelle Economie*” é a literal tradução francesa para um fenômeno de expansão constante mostrado há quase oito anos nos indicadores econômicos dos Estados Unidos. Alta taxa de criação de empregos, crescimento contínuo e inflação estável resumem o cenário. Antes um fenômeno local, motivo de espanto no resto do mundo e discutido, muitas vezes publicitariamente, nos semanários sobre finanças em língua inglesa, a ‘nova economia’, o significado desse possível novo modelo de desenvolvimento, interessa também à Europa e, após mensagem dada pelo ministro da Economia do país, especialmente à França. Em um pronunciamento sobre os rumos da economia francesa, Dominique Strauss-Kahn afirmou estar o país caminhando rumo ‘a um novo regime de crescimento. Mais durável porque garantido pelas novas tecnologias, como acontece na América. Nós estamos ainda atrasados em relação àquele país. Apenas 15% do nosso crescimento é devido às novas tecnologias, mas nós estamos inventando, também, o novo crescimento do Século XXI’. Apesar de o ministro ter comparecido para mais uma vez revisar as expectativas de crescimento em 1999 (anunciando queda) houve a sinalização de uma alteração de ‘modelo’ e a preocupação da academia e profissionais franceses em entender o ‘milagre dos EUA’ passou a interessar bem mais do que seu costumeiro público. Há no país, e no continente, uma indistigável decepção com o primeiro semestre do euro, a moeda única de onze países-membros da União Européia. Após um início comemorado nos primeiros dias de janeiro com champanha e declarações entusiasmadas de presidentes e primeiro-ministros, o euro vem sofrendo constantes desvalorizações. As principais razões, na visão dos analistas locais, têm sido a série interminável de ‘acidentes’ sofridos. A política imposta pelo Banco Central Europeu (BCE), as denúncias de desvios administrativos na Comissão Européia, os desacertos políticos em cada nação e, por fim, os conflitos raciais e bélicos em Kosovo. Procura-se, claro, um crescimento ‘durável e garantido’... Ao menos não para todos, segundo Robert Boyer, economista e diretor do Cepremap (órgão de estudo das estratégias econômicas do Centro Nacional de Pesquisas Científicas - CNRS). Boyer falou a este jornal na terça-feira e, em sua visão, não se trata apenas de uma discussão técnica, mas, sobretudo, política: ‘Claro que essa é também uma discussão política, porque o celebrado crescimento americano é fundamentado na desigualdade. Em um crescimento de riqueza, em essência, na classe média, ocasionando então o aumento da população mais pobre. Trata-se de política, mas também de ideologia, pois a ‘nova economia’ ultrapassa o fordismo’, diz. Boyer acaba de publicar um estudo sobre o tema: ‘*Innovation et Croissance*’, em parceria com Michel Didier, editado pelo Conselho Nacional de Análise Econômica. O debate sobre o resultado menos grandioso da ‘Nova Economia’ - a mesma discussão na qual a Europa está obrigada a escolher entre o perfil ‘humanista’ ou ‘comercial’ - não impediu o governo francês de anunciar uma primeira medida para a mudança de rota. O Ministério da Economia e das Finanças fará uso de um ‘indicador de inovação’, onde será medido o papel representado pelas novas tecnologias no crescimento da economia francesa. Um relatório será publicado duas vezes ao ano. Em março e em setembro. Os itens a serem avaliados são: novos capitais, criados a partir de fundos de novas tecnologias, novo empresariado e novos empregos, novas tecnologias e novos usuários das recentes invenções. Outra ação foi passar a medir também a atividade das empresas de tecnologia’.

a) A questão da adoção da arbitragem⁸ na solução dos conflitos nascidos do cumprimento de contratos com o Poder Público, quer por via da administração direta, quer por via da administração indireta, quando houver amparo da lei para ser firmado acordo ou transação.

b) O exercício da medida cautelar fiscal⁹ pelo Estado para a proteção dos seus direitos tributários.

c) O uso da Ação Monitória contra o Poder Público quando existir dívida constituída sem ato formal autorizativo (empenho, ordem de serviço, etc.).

d) As concessões de vantagens tributárias sem amparo legal a grandes grupos empresariais, com ferimento ao princípio da igualdade.

e) A verificação das imunidades de tributos a seitas religiosas não reconhecidas; a altos funcionários em missões diplomáticas ou paralelas; a partidos políticos sem registro definitivo; a publicações que servem aos controladores do tráfico das drogas e à exploração do sexo, etc.

f) A aplicação do princípio da moralidade pelo Estado em relação ao contribuinte.

g) A responsabilidade do Estado quando executado em ações decorrentes de interesses difusos e coletivos. Inicialmente, os favorecidos não são nominados. Na fase da execução, aparecem inúmeros beneficiários da decisão, sem que exista um efetivo controle sobre a identidade dos mesmos.

h) O prejuízo causado pelo Estado pela demora na prestação jurisdicional e por protelar o cumprimento de decisões judiciais que, antecipadamente, sabe não ter qualquer alcance de êxito.

i) O impacto da inflação e dos juros nas contas governamentais, desequilibrando a gestão orçamentária. São obscuros os índices inflacionários e manipulados de modo que não há transparência a respeito, abrindo espaço para sensíveis prejuízos serem da responsabilidade do Estado.¹⁰

j) A nova mentalidade fiscalizadora quanto ao processo de privatização da prestação dos serviços públicos, tendo-se em conta o art. 37, da CF.

l) O acompanhamento das empresas privadas no seu relacionamento com o Estado, quando, a título de concessão ou permissão, estão explorando serviços públicos. Os excessos de vantagens recebidas, considerando-se a legislação regedora de tal ajuste e as cláusulas contratuais firmadas.

⁸ A arbitragem é um meio de solução dos conflitos que passa ao lado do Poder Judiciário, com um custo muito menor. Para o Poder Público, não haverá despesas com a máquina estatal (Procuradores, Advogados, etc.), pois tudo será solucionado em âmbito privado, pagando-se, apenas, os honorários dos peritos e outras despesas pequenas. Necessita de lei específica para ela ser aplicada com relação ao Poder Público, especialmente na administração direta. Tratando-se de empresas públicas e sociedades de economia mista, ela pode ser adotada, nos limites da lei. A Lei nº 9.307/96, em seus aspectos específicos, consolida a adoção da arbitragem no Brasil.

⁹ A Medida Cautelar Fiscal foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 8.397, de 06 de janeiro de 1992. É pouco utilizada pela Fazenda Pública.

¹⁰ Caso da indenização obtida pela Transbrasil. *Idem* do bloqueio dos cruzados novos. *Idem* do FGTS e outros.

m) O combate à corrupção, em decorrência do emprego de novas técnicas sempre aperfeiçoadas, pelo que há de ser empregada interpretação extensiva a qualquer norma que a vise proibir, com aplicação de medidas preventivas.

n) A influência que as decisões dos Tribunais de Contas têm para definir casos de inelegibilidade.

o) A contribuição que pode emprestar para a melhoria da prestação dos serviços públicos, com a adoção de regras onde o cidadão seja tido como o centro de atenções e de privilégios, especialmente no referente à saúde, à educação, à segurança, ao combate das drogas, à proteção dos direitos humanos, ao lazer e à segurança jurídica.

4. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A pretensão do Estado em instituir uma Lei de Responsabilidade Fiscal faz parte das reformas de sua base normativa e que estão sendo implantadas pelo Governo atual.

Esse projeto de lei insere-se em um campo filosófico ainda não muito definido, tendo em vista a visão da Ciência Política em determinar se as mudanças sobre o tamanho do Estado devem ser para que ele seja mínimo, médio ou máximo.

O que se tem como verdadeiro é a necessidade de uma regulamentação mais rígida para o exercício da sua gestão, em face dos graves problemas financeiros que está experimentando e em razão de acontecimentos com as seguintes configurações: a) má gestão da administração pública; b) custos excessivos e desnecessários com execução de projetos ditos sociais; c) *idem* com execução de projetos não-sociais e com resultados insuficientes para solucionar as dificuldades vividas pela cidadania; d) os altos compromissos decorrentes dos juros incidentes sobre as dívidas interna e externa; e) a influência da Globalização a exigir uma nova visão administrativo-financeira das contas públicas; f) a força exercida pela concentração de capitais por parte de empresas privadas (as grandes fusões); g) o incontrolável problema da corrupção; h) a universalização do crime e outros fatos plenamente conhecidos da população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento em fase de ampla discussão e já em vigor, tem por finalidade específica fazer cumprir vontade explicitada nos arts. 163 a 169, que formam o Capítulo II do Título VI, tudo da Constituição Federal. Essa parte da Carta Magna dedica-se a estabelecer normas gerais de finanças públicas, inclusive disposições relativas à elaboração e execução do orçamento. Todos os artigos desse campo devem ser interpretados de forma sistêmica, tendo como ponto maior de comando os arts. 1º, 3º e 37 da Carta Maior. Pela importância que os mencionados dispositivos têm, para uma melhor compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal passo a transcrevê-los na nota abaixo.¹¹

¹¹ CAPÍTULO II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS
Seção I
NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

(*) *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93:*

"IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;"

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

“X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98:

“XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.”

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93:

“§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta.”

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(*) Parágrafo único. (*) Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

“§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

“§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.”

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

“§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

O fundamento que marca a Lei de Responsabilidade Fiscal é a de criar normas de conduta, de forma organizada, para o responsável pela gestão das finanças públicas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo-se, também, todos os órgãos da administração indireta, semi-estatais, agências reguladoras dos serviços públicos e organizações sociais.

Em termos pragmáticos, o objetivo da lei é fazer com que todos os entes da federação atinjam superávit primário (isto é, receitas menos despesas, exceto com juros das dívidas públicas externa e interna) de 0,4% do PIB, no final do ano 2000.

Há determinações na Lei de Responsabilidade Fiscal que, não obstante já merecerem críticas de alguns juristas, se forem examinadas com vinculação aos princípios implícitos e explícitos da Carta Magna no sentido de que a prática da moralidade e da legalidade se constituem as vigas mais sólidas da democracia brasileira, com certeza serão acatadas como sem qualquer vício de inconstitucionalidade.

O que deve ser meditado pelos Tribunais de Contas é a finalidade mais larga que a Lei de Responsabilidade Fiscal visa a alcançar, especialmente a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos da administração indireta.

Tem-se, porém, que examinar a sobrevivência em nosso ciclo jurídico de corrente doutrinária que defende a cultura interpretativa de não-vinculação ao processo sistêmico, pelo que, ao meu pensar, em face dessas divergências, muitas discussões surgirão sobre a referida norma e suas conseqüências no ambiente administrativo.

Entendo que há uma nova moldura legal a ser observada e que forma uma nova área do Direito Administrativo, com perspectivas de ser estabelecido um novo ciclo para o controle das finanças públicas.

O exame da Lei de Responsabilidade Fiscal permite que, em relação aos Tribunais de Contas, no tocante ao controle exercido sobre a gestão fiscal, sejam firmadas,

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II - exoneração dos servidores não estáveis.”

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

“§ 3º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.”

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

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

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

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

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98:

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

desde logo, linhas de conduta que podem ser expressadas, de modo resumido, nos enunciados seguintes:¹²

ENUNCIADO 1 - Considerar que o conceito de gestão fiscal está ampliado pela redação do § 1º do art. 1º da Lei. Toda gestão fiscal hoje gera grau de responsabilidade (máximo, médio e mínimo) civil e penal e há de ser exercida pela prática de atos administrativos vinculados que contenham os seguintes elementos: a) o estabelecimento de um planejamento de acordo com a realidade administrativa e os recursos financeiros de que dispõe a pessoa jurídica; b) absoluta transparência nas ações a serem desenvolvidas, o que exige publicidade das intenções administrativas e controle pelos administrados; c) demonstração explícita de que os riscos de afetação do equilíbrio das contas públicas foram evitados, bem como o compromisso de corrigir, imediatamente, desvios capazes de fazer com que a despesa supere a receita; d) estabelecimento de metas cujos resultados sejam compatíveis com as receitas e despesas; e) não-geração de despesas com pessoal, com seguridade social, com dívidas consolidadas e mobiliárias, com operações de crédito, com concessão de garantia e com Restos a Pagar fora dos desenhos orçamentários e em proporções exigidas pela Constituição e legislação complementar e ordinária.

ENUNCIADO 2 - Os Tribunais de Contas¹³ estão, ao lado dos demais órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, obrigados ao cumprimento do estabelecido pela Lei no referente ao seu atuar administrativo interno.

ENUNCIADO 3 - Impor cumprimento à determinação da lei de que toda atividade de gestão fiscal que resultar em desequilíbrio entre receitas e despesas será considerada como provocadora de responsabilidade atribuída ao agente público.

ENUNCIADO 4 - Exigir do Poder Executivo que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, estabeleça a programação financeira a ser adotada e o cronograma de execução mensal de desembolso.¹⁴

¹² Os enunciados elaborados representam uma síntese das conclusões que firmou a respeito da Lei, em decorrência de primeiras leituras. É evidente que algumas posições anunciadas deverão ser objeto de debates. É salutar que tal aconteça, porque a meta a ser alcançada é a de que a Lei receba uma interpretação fortalecida por fundamentos sólidos, contribuindo para que os pronunciamentos jurisprudenciais a seu respeito não surjam contaminados pela instabilidade.

¹³ Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (art. 1º, § 3º, III, da LC nº 101, de 04.05.2000).

¹⁴ Art. 8º da LC nº 101, de 04.05.2000. Observar que o art. 8º registra: "Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desempenho". A alínea c do inciso I do art. 4º foi vetada pelo Exmo. Sr. Presidente da República. Esse dispositivo tinha a seguinte redação: "Art. 4º (...) I - (...), c) parâmetros para os Poderes e órgãos referidos no art. 20, com vistas à fixação, no projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos a despesas com pessoal e a outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita líquida". O veto foi justificado do modo seguinte: "A estrutura orçamentária está concebida de maneira a propiciar a integração entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual, sendo o programa o elo de ligação entre os instrumentos de

ENUNCIADO 5 - Impossibilitar que recursos legalmente vinculados a determinada finalidade sejam utilizados para o atendimento de qualquer outra ação, mesmo que tal seja feito em exercício diverso daquele da efetivação do seu ingresso.¹⁵

ENUNCIADO 6 - Atentar para o exato cumprimento das Metas Fiscais,¹⁶ considerando o bimestre da execução das mesmas, fiscalizando o exercício de limitações de empenho e movimentação financeira, segundo o que for fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.¹⁷

ENUNCIADO 7 - Cobrar do Poder Executivo o envio do relatório para a avaliação obrigatória que deverá fazer, em audiência pública, à comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição¹⁸ ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

ENUNCIADO 8 - Fiscalizar se o Poder Executivo limita as quantias financeiras a serem liberadas para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, de acordo com os critérios da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no caso de descumprimento do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁹

ENUNCIADO 9 - Acompanhar a atuação do Banco Central no pertinente à obrigação de, no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, apresentar

planejamento e de alocação de recursos públicos. Nesse sentido, deve-se dar ênfase à realização das ações, representadas pelos projetos, atividades e operações especiais, com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos nos programas. Dessa forma, estabelecer *a priori* parâmetros para a fixação de despesas, segundo a sua natureza de gasto, sem levar em consideração as prioridades da programação a ser atendida, contraria o interesse público, por inflexibilizar a alocação dos recursos, dificultando o atendimento das demandas da sociedade. Por essa razão, propõe-se veto ao dispositivo em questão”.

¹⁵ Ver art. 8º, parágrafo único: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

¹⁶ As Metas Fiscais são fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme disposto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000: “Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

¹⁷ Art. 9º (LC 101, de 04.05.2000): “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos 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”.

¹⁸ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

¹⁹ Ver nota nº 17.

às comissões pertinentes do Congresso Nacional, em reunião conjunta, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária creditícia e cambial, evidenciando o impacto e custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços (art. 9º, § 5º).

ENUNCIADO 10 - Verificar se a ordem cronológica do pagamento dos precatórios (art. 100 da CF) foi obedecida, bem como se na contabilidade da administração financeira há registro da identificação dos credores (art. 10).

ENUNCIADO 11 - Considerar como não autorizadas por lei, portanto, irregulares e lesivas ao patrimônio público, qualquer despesa ou assunção de obrigação que: a) tenha sido originada de criação, de expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; b) não tenha recebido declaração do ordenador de despesa de que o aumento está em conformidade com os quantitativos orçamentários e financeiros ditados na lei anual e harmônico com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;²⁰ c) não esteja acompanhada, em se tratando de despesa

²⁰ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

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

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

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

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

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

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

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

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

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

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

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

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º, do art. 4º, devendo

obrigatória de caráter continuado, de comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais, bem como que as suas repercussões financeiras, nos períodos seguintes, sejam compensadas pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º).

ENUNCIADO 12 - Fiscalizar se a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não excederá os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).²¹

ENUNCIADO 13 - Verificar o cumprimento, sem qualquer exceção, no final de cada quadrimestre (art. 22), do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

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

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

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

²¹ Art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais explicitados neste artigo, ou aqueles prescritos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

ENUNCIADO 14 - Declarar a nulidade de pleno direito de qualquer ato de provocação de aumento de despesa com pessoal, sem que tenham sido atendidas as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; sem obedecer ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; e que tenha sido expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.²²

²² § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

ENUNCIADO 15 - Exigir que o Poder ou órgão mencionado no art. 20 elimine, nos dois quadrimestres seguintes, os excessos firmados para despesa com pessoal, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22²³ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ENUNCIADO 16 - Determinar que as transferências voluntárias²⁴ obedeçam ao previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; que só se realizem se existir dotação específica; que observem o disposto no inciso X do art. 167 da CF; que o ente federativo beneficiário comprove:

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento das obrigações constitucionais relativas à educação e à saúde;
- c) observância dos não excessos das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida (alíneas do inc. IV do art. 25).

ENUNCIADO 17 - Impedir a destinação de recursos públicos para o setor privado com a finalidade de, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, sem que: a) exista lei específica autorizando; b) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) comprove-se haver previsão detalhada no orçamento ou em seus créditos adicionais (art. 26).

-
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
 - c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
 - d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- III - no Poder Judiciário:
- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
 - b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

²³ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

²⁴ O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

ENUNCIADO 18 - Cuidar para que nenhum recurso público seja utilizado, incluindo-se até operações de crédito, por qualquer forma, salvo mediante lei específica, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional (art. 28).

ENUNCIADO 19 - Acompanhar a gestão fiscal dos entes federativos para que a dívida consolidada seja reconduzida ao seu teto (ver art. 30), exigindo, no final de um quadrimestre, a redução do excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro (art. 31).

ENUNCIADO 20 - Emitir parecer prévio conclusivo, separadamente e no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas Constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais, sobre as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, nas quais deverão estar incluídas as dos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público.

ENUNCIADO 21 - Apresentar as suas próprias contas à comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

ENUNCIADO 22 - Dar ampla divulgação do parecer prévio emitido (art. 56) sobre as contas enviadas ao Legislativo.

ENUNCIADO 23 - Não deverão os Tribunais de Contas entrar em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

ENUNCIADO 24 - Fiscalizar, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, os meios de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fim de que as normas da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, sejam cumpridas, especialmente as que são referentes a: "I - atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver" (art. 59, I a VI da Lei de Responsabilidade Fiscal).

ENUNCIADO 25 - Os Tribunais de Contas estão obrigados a chamar a atenção dos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que tomem as providências legais devidas, quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram aci-

- ma de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, § 1º da LC nº 101, de 04.05.2000).

ENUNCIADO 26 - É da competência dos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos patamares máximos fixados para a despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20, para o que deve diligenciar para que os registros contábeis lhes sejam enviados a tempo e a modo.

ENUNCIADO 27 - Deve, ainda, o Tribunal de Contas da União acompanhar e tomar as providências necessárias para que o Banco Central só compre títulos emitidos pela União para refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira; para que essa operação seja realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público; para que o Tesouro Nacional não adquira títulos da dívida pública federal depositados na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula da reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

5. OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal está formada por linhas centrais que objetivam modificar a conduta dos agentes públicos, em razão de os fatos comprovarem que eles arrecadam mal e gastam sem qualquer planejamento e, em muitas ocasiões, sem vinculação com o interesse nacional.

Busca, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na gestão fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de que se abra espaço para que as atividades administrativas voltem-se ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo à velhice, proteção à infância, ser erradicada a pobreza, surgindo assim o desenvolvimento que a cidadania reclama.

O exame primeiro da lei dá a impressão de que ela contém regras que afetarão o princípio federativo, pela falsa sensação que se tem da posição intervencionista que a União passa a adotar em face dos Estados e dos Municípios.

O seguimento, contudo, de uma interpretação sistêmica da Constituição Federal, partindo-se dos propósitos moralizadores insculpidos no seu art. 37, em combinação com as disposições dos arts. 1º e 3º, permite a conclusão de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não gera nenhum conflito com os desígnios federativos. Ela cultua a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a eficiência nas realizações administrativas, tudo em benefício do bem comum. Essa circunstância não interfere na autonomia dos Estados e dos Municípios, pois eles, também, devem filiar-se aos mesmos propósitos.

A atenção dos Tribunais de Contas no tratar com essa Lei deve voltar-se para os

seus aspectos fundamentais e que podem ser resumidos no esquema que passo a registrar:

a) Confere aos Tribunais de Contas um controle singular da gestão fiscal, fortalecendo tais órgãos.

b) Ela estabelece os princípios essenciais e as normas gerais de finanças públicas, além de definir o que deve ser acatado como gestão fiscal responsável.

c) A implantação do abaixo seqüenciado está entre os objetivos da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000: c.1) um tipo de controle das despesas que acabe com o déficit público; c.2) uma política tributária estável e previsível; c.3) contenção e delimitação da dívida pública; c.4) prudência na gestão financeira e patrimonial; c.5) transparência de todos os gastos públicos; c.6) medidas para evitar desvios da política de equilibrar as contas públicas; c.7) vias de restrição ao endividamento público; c.8) conduta administrativa que obrigue compensar despesas de longo prazo com a redução de outras despesas ou aumento de receitas; c.9) um rígido regulamento para o inter-relacionamento fiscal dos entes da Federação.

d) A finalidade maior da lei é a consolidação de uma cultura de que a máquina do Estado deve servir ao cidadão e não aos governantes.

e) A sua destinação é de adotar estabilidade fiscal, de forma gradativa, proporcionando tempo para que seja encontrada solução para o desequilíbrio das contas públicas, reduzindo, assim, os impactos negativos que esse desencontro de contas provoca sobre os investimentos públicos básicos (saúde, educação, segurança, proteção ao meio ambiente, lazer), sobre os meios de produção, sobre a renda dos indivíduos e sobre a capacidade de as empresas aumentarem a oferta de empregos.

f) A sua aprovação faz parte da estratégia adotada pelo Governo para sair da crise financeira que atualmente impede o desenvolvimento econômico da Nação, optando por um ajuste rápido e suficiente para, no menor tempo possível, alcançar o nível desejado, que é o equilíbrio entre receitas e despesas.

g) A lei tem como filosofia econômica reduzir o déficit público, para evitar o aumento dos juros, a diminuição dos investimentos e, conseqüentemente, a redução do crescimento dos setores empresariais.

h) A sua finalidade específica é de mudar, de forma definitiva, o ambiente fiscal, resolvendo o problema do déficit público, para que o Brasil volte a crescer sem depender da poupança externa.

É importante a compreensão sobre o sentido político da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que a sua interpretação seja feita, pelos Tribunais de Contas, de modo que valorize os seus verdadeiros propósitos.

A sua aplicação não pode ficar desvinculada dos princípios que inspiraram o legislador para a sua elaboração, acatando proposta do Executivo.

Esses princípios podem ser escalonados, de forma resumida, como sendo:

a) o da necessidade de ser estabelecido um processo de mudanças básicas

nos ambientes institucionais vinculados à gestão fiscal;

b) o de ser priorizada conduta administrativa que implique redução de despesas;

c) o de afastar os beneficiários de privilégios do âmbito do setor público;

d) o de fazer aumentar as receitas, especialmente com a adoção de política fiscal que consiga reduzir ou acabar com a sonegação;

e) o de que deve ser instituída uma gestão fiscal responsável, com absoluta prioridade para o controle do gasto e do endividamento.

Uma outra visão que deve ser formada sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal é de que ela faz parte de um conjunto de medidas legais que visam a mudanças institucionais. Integra esse complexo, também, leis vigentes que limitam despesas com pessoal (Lei Rita Camata), a tudo juntando-se uma Lei Geral da Previdência dos Servidores Públicos e outras que tratarão da reformulação do processo orçamentário.

Saliente-se, por último, embora já tenha tratado do assunto, que os Tribunais de Contas, no contexto constitucional onde atualmente eles estão inseridos, não exercem função pura de órgãos auxiliares do Poder Legislativo, como pode parecer claro no art. 70 da Carta Magna.

A sua competência é de natureza mais ampla. É exercida por determinação constitucional que exige deliberação de forma colegiada a respeito de como os recursos públicos foram aplicados. Impõe um julgamento gerador de responsabilidades, quando os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência, da continuidade do serviço público, da prudência administrativa e da publicidade são violados.

A destinação de auxiliar o Poder Legislativo tem conotação técnica e representa uma das etapas para a consumação do controle externo da Administração Pública exercida por aquele Poder.

Os Tribunais de Contas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, recebem atribuições mais ampliadas, passando a serem concebidos como órgãos com competência privativa para impor o desejado equilíbrio fiscal.

Ele, ao julgar contas públicas, assume posição definida no texto da mencionada Lei Complementar, a reforçar o entendimento já anteriormente manifestado pela doutrina de que tais instituições manifestam, por suas decisões, vontade estatal, o que não se permite interpretar que sobre os mesmos fatos ocorram duplicidade de pronunciamentos.

A posição constitucional dos Tribunais de Contas, no exercício de auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controlar, externamente, os atos da Administração Pública e julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, deve ser compreendida como sendo eles parte de um procedimento onde atua como órgão formado por “um conjunto orgânico perfeitamente autônomo”.²⁵ Inserido nesse contexto, sem qualquer

²⁵ A expressão “conjunto orgânico perfeitamente autônomo” é da autoria de Celso de Mello, *in* RDP 72/137.

subordinação hierárquica, a sua relação com o Legislativo é de colaboração técnica, pelo que as suas decisões assumem relevo de confiabilidade quando obedientes aos princípios do ordenamento jurídico.

É de se anotar que, em referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas receberam, por força do art. 56, ampliação de suas atribuições no referente ao parecer prévio e à amplitude do controle. Essa nova feição dos Tribunais de Contas deve influir na interpretação a ser dada, em seus acórdãos, à referida Lei, não só porque ela visa, como já afirmado, a encontrar o equilíbrio da gestão fiscal, bem como ser veículo contribuidor para que o Estado, no aplicar as receitas que lhe são destinadas, não se afaste dos princípios fundamentais postos na Carta Magna, especialmente aqueles que cuidam de potencializar a democracia, dando ênfase à garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

6. MECANISMOS DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS QUE PODEM SER UTILIZADOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal outorga aos Tribunais de Contas novos mecanismos jurídicos de controle e de fiscalização das contas públicas, além dos já existentes. Esses novos instrumentos apresentam-se, em tese, eficazes para os fins a que eles se destinam. O que se faz necessário é que sejam bem aplicados e deles afastadas quaisquer influências que descaracterizem os resultados que eles produzem.

Esses mecanismos não estão exaustivamente consagrados no texto da Lei. Merecem destaques, entre outros, os que devem ser utilizados pelos Tribunais de Contas, ora agindo diretamente sobre o ato de gestão fiscal, com a adoção de providências que permitam adequá-lo à lei, ora tomando medidas preventivas, para que o equilíbrio fiscal seja atingido.

É da competência dos Tribunais de Contas:

- a) alertar os gestores das contas públicas de que estão descumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, § 1º);
- b) fazer uso dos instrumentos ancorados na Lei de Diretrizes Orçamentárias para fins de exercício do controle de custos e resultados;
- c) acompanhar e controlar os saldos dos créditos abertos, investigando se estão sendo obedecidos os limites pretendidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 38, § 3º);
- d) controlar as dívidas consolidadas e mobiliárias (art. 31, § 4º, da LC nº 101);
- e) impor medidas para a limitação do poder de efetuar despesas (art. 5º, § 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- f) emitir pareceres prévios, separadamente, sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário;
- g) assinar prazo razoável para que o órgão da administração corrija desvios

praticados ou que está praticando na execução de negócios jurídicos bilaterais ou plurilaterais;

h) sustar a execução ou a continuação de qualquer contrato ou atividade administrativa que apresente violação à lei ou, se a União figurar como contratante, representar ao Congresso Nacional para que efetue a sustação;

i) buscar, nos registros dos órgãos dos Poderes, informações necessárias para expedir o ato de alerta, para julgar as contas ou para emitir os pareceres prévios;

j) declarar nulo, de pleno direito, qualquer ato que aumente a despesa com pessoal e não atenda, ainda, aos requisitos que estão expostos nos arts. 4º, § 1º, 16, I e II, e 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, da CF;

l) declarar a nulidade de pleno direito de ato de desapropriação de imóvel urbano, quando não atendidos os requisitos do art. 182, § 3º, da Constituição Federal;

m) declarar a vedação de unidades da federação receberem transferências voluntárias e contratarem operações de crédito, por ter havido descumprimento do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (dever de encaminhamento das contas ao Poder Executivo, por parte dos Estados e Municípios, para consolidação e publicação); e/ou por não ter reduzido a despesa com pessoal (art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em combinação com o art. 169, § 2º, da CF); e por não ter tomado providências administrativas para o pleno exercício das atividades relativas à cobrança dos tributos devidos de acordo com as regras do ordenamento jurídico;

n) exigir cumprimento das sanções previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento do previsto pelo art. 20 da mesma Lei;

o) representar ao Ministério Público contra os agentes administrativos que, ao descumprirem as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, cometem ilícitos penais, infrações que deverão ser apuradas e punidas segundo as prescrições do Código Penal, das Leis nºs 1.079, de 1950, e 8.429, de 1991, do Decreto-Lei nº 201, de 1967, e demais diplomas legais pertinentes, enquanto não for aprovada a lei que vai definir, especificamente, os crimes cometidos contra a gestão fiscal.

Outros mecanismos de controle e fiscalização podem ser utilizados pelos Tribunais de Contas. O rol acima apresentado não é exaustivo. Há de se compreender que a Lei de Responsabilidade Fiscal abre espaço para que qualquer tipo de irregularidade praticada pelos agentes públicos seja, imediatamente, apurada e punida, quer na órbita administrativa, quer no âmbito político, quer pelo Poder Judiciário.

7. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS CONSELHOS DE GESTÃO FISCAL

O art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu uma inédita forma de controle da gestão fiscal. É a que passa a ser feita pelos Conselhos de Gestão Fiscal.

O referido dispositivo dispõe:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando à:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O Conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

A instalação e funcionamento de tais Conselhos está na dependência da lei ordinária que deverá ser aprovada fixando a sua composição e a forma do seu funcionamento.

A seguir-se, rigorosamente, a vontade do legislador expressada no *caput* do art. 67, evidencia-se que representante do Tribunal de Contas integrará esses Conselhos.

É verdade que a doutrina há de esclarecer, de modo bem claro, as atribuições desses Conselhos, de modo que eles atuem de acordo com os propósitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. CONCEITOS NOVOS FIRMADOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE ENTIDADES FINANCEIRAS E A SUA ABSORÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Não pode ficar sem comentário a técnica adotada na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal de conceituar várias entidades de natureza financeira, fiscal e contábil.

Essas novas conceituações adotadas pelo legislador devem ser vistas como inseridas no contexto reformulador da norma aprovada e com a finalidade de evitar discussões teóricas sobre os fins que visam a atingir.

Uma nova cultura interpretativa deve ser adotada pelos Tribunais de Contas a respeito de tais entidades, passando a trabalhar com elas de acordo com os elementos dispostos na lei para a configuração que elas passam a ter.

O espaço reservado a este trabalho não permite um aprofundamento sobre o tema, pelo que passo a enumerar, sem qualquer comentário, os conceitos firmados pela lei, adotando os seus termos, para as entidades seguintes:

a) Gestão fiscal: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência ao disciplinamento imposto para a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (art. 1º, § 1º)”.

b) Empresa controlada: “Sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação (art. 2º, II)”.

c) Empresa estatal dependente: “Empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (art. 2º, III)”.

d) Receita corrente líquida: “Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos (art. 2º, IV):

d.1) na União, as quantias de dinheiro transferidas aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

d.2) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

d.3) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio da sua previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.²⁶

e) Apuração de receita corrente líquida: “A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (art. 2º, § 3º)”.

f) Responsabilidade na gestão fiscal: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (art. 11)”.

g) Renúncia de receita: “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14, § 1º)”.

²⁶ Guardou-se fidelidade ao texto da lei.

h) Adequação de despesa com a lei orçamentária anual: “Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: - adequada com a lei orçamentária anual a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não seja ultrapassado o círculo financeiro estabelecido para o exercício (art. 16, § 1º)”.

i) Compatibilidade de despesa com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias: Considera-se, para os fins da LC nº 101, de 04.05.2000, “compatível com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas estabelecidas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições (art. 16, § 1º, II)”.

j) Despesa obrigatória de caráter continuado: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (art. 17)”.

l) Aumento permanente de receita: “...o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º)”.

m) Aumento de despesa: Passou a ser, também, a prorrogação daquela criada por prazo determinado (art. 17, § 7º).

n) Despesa total de pessoal: “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (art. 18)”.

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

p) Dívida pública consolidada ou fundada: “Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (art. 29, I)”.

q) Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (art. 29, II).

r) Operação de crédito: “Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo,

abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (art. 29, III), a tanto equiparando-se “a operação de crédito, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívida pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16 (art. 29, § 1º).

s) Concessão de garantia: “Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (art. 29, IV).

t) Refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária (art. 29, V).

u) Operações de crédito por equiparação: “Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição; II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços (art. 37)”.

Esses conceitos são de natureza fechada, por estarem concentrados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Eles ingressam na órbita jurídica do modo que o legislador os assentou. A doutrina e a jurisprudência têm pouco campo de ação para discuti-los, pelo que a obediência dos Tribunais de Contas às linhas por eles fixadas é de imediato e sem restringir ou ampliar o raio das ações por eles delimitadas.

9. CONCLUSÃO

De tudo quanto exposto, sem esgotamento da análise dos vínculos dos Tribunais de Contas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, há lugar para a afirmação de que a doutrina e a jurisprudência têm um campo fértil para trabalhar, com o objetivo de determinar uma compreensão dessa norma complementar de acordo com a filosofia por ela adotada.

São relevantes para o desenvolvimento da Nação todos os aspectos regulados pela Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000. Ela, se bem aplicada, imporá sérias mudanças no cenário nacional no tocante à gestão de recursos públicos. As complexidades que ela possui criam dificuldades para a sua compreensão na maioria das situações reguladas. A sua marca maior, no tocante ao aspecto formal, é o seu elevado caráter técnico, com a redefinição de conceitos, princípios e normas de ordem finan-

ceira e econômica, introduzindo modificações no comportamento de agentes públicos não afeitos ao controle por ela introduzido.

Há acenos de parte da doutrina levantando a inconstitucionalidade de alguns dispositivos, a exemplificar o art. 20. Alega-se que há quebra do princípio federativo.

Os Tribunais de Contas não devem, ao meu entender, desenvolver preocupações com tais reivindicações. Cumpre-lhes, de imediato, emitir julgados que reflitam na instalação de condições para o seu efetivo respeito e alcance: o de, no menor prazo possível, impor o equilíbrio das contas públicas. Os incidentes de inconstitucionalidade sobre artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal serão apreciados pelo colendo Supremo Tribunal Federal. Esta Suprema Corte avaliará a harmonização ou não dos dispositivos legais com a Constituição Federal. Enquanto tal não ocorrer, ela impera em todos os sentidos, pela presunção de que está em conformidade com os princípios maiores da Carta Magna.

É de todo conveniente registrar que este trabalho abordou, de modo superficial, a repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal nas atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas. Nele não há pretensão de o assunto ter sido esgotado. Muito tem, ainda, a ser investigado e interpretado, para que tais Cortes possam desempenhar com facilidade a missão que lhe é confiada.