

# FEDERALISMO FISCAL

JOSÉ MAURICIO CONTI

*Organizador*

Professor de Direito Financeiro – USP

Mestre e Doutor – USP

Juiz de Direito em São Paulo



Manole

Copyright © 2004 Editora Manole Ltda., por meio de contrato com o autor.

Projeto gráfico: Acqua Estúdio Gráfico  
Editoração eletrônica e revisão: Know-how Editorial Ltda.  
Capa: Eduardo Bertolini  
Imagem da capa: Stock Brasil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

---

F318

Federalismo fiscal  
/ José Mauricio Conti, organizador. – Barueri, SP : Manole, 2004

Inclui bibliografia  
ISBN 85-204-1899-6

1. Política tributária. 2. Reforma tributária. 3. Relações tributárias  
intergovernamentais. 4. Fundo de Participação dos Estados (Brasil).  
5. Fundo de Participação dos Municípios (Brasil). 6. Renda pública –  
Distribuição. 7. Federalismo.

I. Conti, José Mauricio

03-1607

CDD 336.2

CDU 336.2

---

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida,  
por qualquer processo, sem a permissão expressa dos editores.  
É proibida a reprodução por xerox.

1ª edição brasileira – 2004

Direitos adquiridos pela:  
Editora Manole Ltda.  
Avenida Ceci, 672 – Tamboré  
06460-120 – Barueri – SP – Brasil  
Fone: (0\_\_11) 4196-6000 – Fax: (0\_\_11) 4196-6021  
[www.manole.com.br](http://www.manole.com.br)  
[info@manole.com.br](mailto:info@manole.com.br)

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*



# A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O FEDERALISMO FISCAL

**Sérgio Assoni Filho**

Mestrando em Direito Financeiro na  
Faculdade de Direito da Universidade de  
São Paulo

1. O federalismo brasileiro: noções e distorções — 2. Do crédito público — 3. Das despesas com pessoal —  
4. Das transferências voluntárias — 5. Conclusão — 6. Referências bibliográficas.

## I. O FEDERALISMO BRASILEIRO: NOÇÕES E DISTORÇÕES

O Brasil adotou como forma de Estado a República Federativa, o que está expresso no art. 1º de sua Constituição, que, aliás, consagra a existência de três esferas governamentais, a saber: a federal, a estadual, e a municipal.

Como ensina José Afonso da Silva, a Federação ou Estado Federal caracteriza-se pela união de coletividades regionais dotadas de autonomia,<sup>1</sup> ou no dizer de Montesquieu, é uma convenção pela qual diversos corpos políticos concordam em se tornarem cidadãos de um Estado maior, que querem formar, constituindo uma verdadeira sociedade de sociedades.<sup>2</sup>

O federalismo pode ser entendido, portanto, segundo a lição de Sampaio Dória, como “a fórmula histórico-programática de composição política que permite harmonizar a coexistência, sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência”.<sup>3</sup>

Esta forma de Estado surgiu nos Estados Unidos da América, fruto da união das treze colônias inglesas, em 1787, entretanto, em muito difere da experiência federativa pátria, uma vez que aquela foi o resultado de uma evolução histórica e de um amadurecimento das instituições políticas e sociais, originando-se de uma *agregação*, em que os entes envolvidos possuíam, de fato, autonomia política, administrativa e financeira e cederam parte de suas prerrogativas, unindo-se em nome de um objetivo maior, qual seja, a consolidação de um Estado forte, que melhor pudesse lutar pela consecução de seus interesses comuns.

Assim sendo, desse sentimento de unidade e dessa evolução, nasceu o modelo federativo norte-americano, que perdura até os dias de hoje.

Por sua vez, o Brasil aderiu à forma federativa de Estado com a Proclamação da República, em 1889, mas por meio de um processo

1 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 103.

2 MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Pedro Vieira Mota. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 152.

3 SAMPAIO DÓRIA, Antônio R. de. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: Bushatsky, 1972, p. 9.

inverso de *segregação*, já que existia um poder central que se fragmentou. As entidades subnacionais foram criadas, de uma certa forma, artificialmente, sem que houvesse um sentimento nacional ou uma natural evolução histórica das instituições regionais e locais.

Este federalismo “às avessas”, resultante “mais de uma experiência científica do que de uma experiência prática”,<sup>4</sup> mostrou-se frágil e incompleto desde as suas origens, pois vários entes da Federação não reuniam as mínimas condições necessárias à manutenção deste *status* de entidade autônoma. Daí a ocorrência de problemas crônicos que têm refletido nos dias hodiernos.

Esta heterogeneidade agrava-se ainda mais diante das dimensões continentais de um país marcado pela diversidade social, econômica, cultural, histórica, política, climática etc.<sup>5</sup>

Como ensina Torrecillas Ramos, no Estado federal cada ente recebe tarefas e recursos para executá-las, e quando ocorre um desequilíbrio entre as obrigações e os meios financeiros, chegamos ao que se convencionou chamar de *crise de sobrecarga*. É o caso do Brasil, em que há uma veemente disparidade entre esses requisitos.<sup>6</sup>

Constatam-se também distorções no sistema federativo brasileiro do ponto de vista político, no que toca à representação parlamentar, pois no Senado Federal a representação é igualitária, havendo três cadeiras por Estado-membro, independente de sua população, o que gera uma concentração de 74% das cadeiras a representar apenas 43% da população nacional. Enquanto que na Câmara dos Deputados Federal existe um piso de oito parlamentares e um teto de setenta por Estado-membro, que se mostra desproporcional e gera uma sobre-representação de uns e uma sub-representação de outros.<sup>7</sup>

4 Cf. GOLDSCHMIDT, Fábio Brun. Críticas à discriminação de rendas tributárias e à federação brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 35, ano 8, p. 71, nov./dez. 2000.

5 Vide o artigo: GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2002.

6 TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 88.

7 Cf. SERRA, José; AFONSO, José Roberto. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

Além disso, as transferências de recursos para os entes da Federação, não originárias da repartição de receitas previstas constitucionalmente, têm uma íntima ligação com os critérios populacional e político para recebimento, sendo este último observado pelo fato de o governador do Estado-membro pertencer ou não à base de sustentação política do governo federal.<sup>8</sup>

Sem falar que este verdadeiro mosaico que é a Federação brasileira ainda encontra-se em expansão, haja vista a recente transformação dos Territórios em Estados-membros, a criação de mais dois Estados-membros a partir da divisão de outros pré-existentes e o avassalador processo de municipalização que originou a criação de mais de 1.400 Municípios nos últimos anos.

Tendo em vista esta heterogeneidade e as assimetrias deste modelo federativo, a Constituição brasileira procurou compensar juridicamente essas desigualdades de fato, pelo menos do ponto de vista da alocação de recursos financeiros, instituindo um método híbrido de repartição de receitas pela fonte e pelo produto da arrecadação, além da instituição de fundos.

Os dispositivos da Constituição de 1988, buscando dar autonomia financeira às entidades subnacionais, acabaram conferindo ao modelo federativo brasileiro um elevado grau de federalismo fiscal, entretanto, ele não se mostrou imune àquelas distorções apontadas.

O método de discriminação de rendas pelas fontes (arts. 153 a 156 da CF), o método de discriminação de rendas pelo produto da arrecadação (arts. 157 a 162 da CF) e a instituição de fundos (principalmente os Fundos de Participação dos Estados e Municípios) tinham como objetivo principal conferir às entidades subnacionais da Federação autonomia e independência. Entretanto, essa distribuição de recursos não foi suficiente para equilibrar o modelo federativo pátrio, até mesmo porque os dispositivos constitucionais que tratam da repartição de receitas tributárias são bastante precisos, enquanto que os dispositivos constitucionais que se referem à distribuição dos encargos são bastante vagos, motivando ora um jogo de “empurra-empurra” entre os entes federados, ora uma superposição de ações.

8 Cf. LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. *Transferências da União para Estados e Municípios não originárias de repartição de receitas*: para que se destinam e o que determina o montante. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2002.

Do ponto de vista das finanças públicas, essas assimetrias da Federação brasileira e esta crise de sobrecarga de alguns entes em relação aos demais vêm gerando efeitos negativos, dentre os quais se destaca o endividamento público, que cresceu muito nos últimos anos apesar da existência dos mecanismos constitucionais referidos.

Isso se deve, principalmente, às ações irresponsáveis dos agentes públicos, que se utilizam desses mecanismos de alocação de recursos não com a sua finalidade redistributiva, buscando uma equidade inter-regional, ou mesmo visando uma uniformização da prestação dos serviços públicos, mas para se socorrerem de suas aventuras no mercado financeiro e da emissão desenfreada de títulos da dívida pública, além de utilizá-los para se salvaguardarem das contratações de operações de crédito efetuadas sem previsão de contrapartida, e para a contratação de pessoal com finalidades eleitorais, provocando inchaço nos quadros públicos sem que haja uma melhoria quantitativa ou qualitativa dos serviços prestados.

Neste contexto de irresponsabilidade no trato da coisa pública, ganha vital importância dentro do ordenamento jurídico pátrio a Lei Complementar n. 101, de 5 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece controles, limites e penalidades, objetivando a total transparência nos atos praticados pelos agentes públicos.

No que concerne às relações entre os entes federativos, destaca-se a disciplina dada pela LRF aos controles do crédito público, dos gastos com pessoal e das transferências voluntárias, que serão analisadas a seguir de forma apartada e mais detalhada.

## 2. DO CRÉDITO PÚBLICO

Como o federalismo pátrio adota o método de limitação do endividamento por meio de normas jurídicas (*ruled-based approaches*)<sup>9</sup> e as

9 Cf. TER-MINASSIAN, Teresa (Coord.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172.

normas constitucionais mostraram-se por si sós insuficientes, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que tange ao controle da *dívida pública*, entendida como a dívida do Estado ou dos entes públicos descentralizados ou territoriais.<sup>10</sup>

Até porque, a existência de mecanismos institucionais de controle de endividamento evitam que o sobreendividamento de algumas unidades federadas represente um ônus a ser partilhado entre os demais entes da Federação.<sup>11</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente em seus arts. 32 a 39, estabelece limites e condições para a contratação de operações de crédito por parte dos entes da Federação, determinando um efetivo controle sobre o *crédito público*, que foi definido por Villegas como a aptidão política, econômica, jurídica e moral de um Estado para obter dinheiro ou bens em empréstimo.<sup>12</sup>

Essa especial atenção em relação às operações de crédito deve-se ao fato de que elas tiveram uma íntima ligação com o processo de endividamento, enquanto relações intergovernamentais, com uma função integradora e articuladora do federalismo brasileiro, haja vista que o endividamento criou um espaço não institucional onde a autonomia dos governos subnacionais foi “negociada”, de modo que o crédito tornou-se mais uma forma de controle destes governos subnacionais por parte do governo central. E a institucionalização dessas relações evitaria essa negociação por autonomia na esfera do endividamento, com uma aparente perda de poder subnacional, que, na verdade, poderia representar um poder efetivo, evitando-se o clientelismo, até então presente no federalismo brasileiro.<sup>13</sup>

Em seu art. 29, III, e § 1º, a referida Lei Complementar define de forma exemplificativa quais são os compromissos de índole financeira assumidos pelos entes da Federação que caracterizam a efetivação de uma operação de crédito.

10 Cf. JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1993, p. 885.

11 Cf. MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 9 out. 2002, p. 67.

12 VILLEGAS, Hector B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1972, p. 343.

13 Cf. Mônica Mora. Op. cit., p. 17-18.



Dissemos que a lei define quais são as operações de crédito de forma “exemplificativa”, porque no final do inc. III do art. 29, além dos compromissos financeiros enumerados taxativamente, ela inclui também a expressão *outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros*. Objetiva assim dar maior amplitude possível ao termo “operações de crédito”, a fim de não ser a lei descumprida devido à dinamicidade dos mercados, que a todo momento criam novas formas de financiamento.

Os limites e condições a serem observados na contratação de operações de crédito por parte dos entes da Federação, conforme o ditame do art. 32, III, serão fixados via Resolução do Senado Federal (atualmente, as Resoluções de n. 40, referente aos limites da dívida consolidada dos entes federativos, e de n. 43, referente às operações de crédito interno e externo dos entes federativos, ambas de 20 de dezembro 2001), o que se coaduna com a Constituição Federal em seu art. 52, VI e VII, e com o art. 30, I, da própria LRF.

A fiscalização do cumprimento desses limites e condições incumbirá ao Ministério da Fazenda, uma vez que os entes da Federação a ele encaminharão seus pedidos para a contratação das operações de crédito.

Observe-se que esse mandamento do art. 32 dirige-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, já que no caso da União os pleitos serão submetidos diretamente ao Senado Federal.

O Ministério da Fazenda apreciará as propostas de contratação, observando o seguinte:

- a) a relação custo-benefício, pois a operação de crédito somente se realizará se dentre as alternativas existentes ela for objetivamente considerada a melhor forma de aplicação dos recursos envolvidos (§ 1º, do art. 32);
- b) a existência de um interesse público na operação, ou seja, se visa atender a uma finalidade socialmente relevante (§ 1º, do art. 32);
- c) a existência de uma autorização legal prévia e expressa, ou sua inclusão no orçamento ou em créditos adicionais (incs. I e II do art. 32);

- d) o atendimento dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (inclusive, com sua autorização específica quando se tratar de operação de crédito externo (incs. III e IV do art. 32);
- e) o atendimento da “regra de ouro”, em que as operações de crédito não poderão ser realizadas para custearem despesas correntes, uma vez que não poderão ultrapassar o montante das despesas de capital,<sup>14</sup> exceção feita aos créditos suplementares ou especiais, com autorização legislativa por maioria qualificada e finalidade precisa (inc. V do art. 32);
- f) a observância das outras restrições constantes da LRF (inc. VI do art. 32), principalmente as dos arts. 35, 36, 39, 54 e 55.

Para o cumprimento da “regra de ouro”, tanto de origem constitucional (art. 167, III), quanto existente na própria LRF (art. 12, § 2º), note-se que o § 3º, do art. 32 fixa critérios para o cálculo do teto das despesas de capital, para fins de contratação de operações de crédito, excluindo do montante as despesas decorrentes de incentivos fiscais concedidos ao contribuinte pelo ente federativo ou por instituição financeira por ele controlada, sob a forma de empréstimos e financiamentos.

Desse modo, os entes da Federação e as instituições financeiras por eles controladas poderão conceder incentivos fiscais sem que haja um comprometimento no cumprimento da regra, ao mesmo tempo que eles não poderão endividar-se para conseguir, via “guerra fiscal”, benefícios imediatos, que fatalmente comprometeriam o equilíbrio federativo.

O § 4º do art. 32, atento ao objetivo da transparência fiscal (de influência neo-zelandesa, em seu *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, e consagrado na LRF em vários de seus dispositivos), obriga o Ministério da Fazenda a disponibilizar ao público todas as informações relevantes concernentes às contratações de operações de crédito.

E ainda o § 5º do art. 32 veda a existência nas contratações de crédito externo da cláusula compensatória automática, de modo que o credor deverá recorrer aos procedimentos normais de cobrança no caso de inadimplemento dos entes federativos, sem que haja a possibilidade de

14 Quanto à diferenciação entre despesas correntes e de capital, vide arts. 12 e 13 da Lei n. 4.320/64.

“sequestro” de recursos públicos que já estivessem comprometidos. O que, além de preservar a soberania nacional, evita que haja um desequilíbrio inesperado nas contas públicas do ente federado.

Por sua vez, o art. 33 da LRF traz importante dispositivo, que torna as instituições financeiras públicas e privadas co-responsáveis pela fiscalização dos limites do crédito público no ato das contratações de operações de crédito,<sup>15</sup> uma vez que as referidas instituições financeiras deverão obrigatoriamente checar se o ente da Federação (pretenso contratante) está dentro dos limites e condições estabelecidas. Caso o pretenso contratante esteja fora dos limites e condições, e ainda assim a instituição financeira efetue a contratação, ambos serão penalizados duramente no âmbito institucional, sem prejuízo das responsabilidades pessoais dos agentes públicos infratores (Lei n. 10.028/2000).

Quanto às instituições financeiras, o contrato por elas firmado será cancelado e considerado nulo, com a devolução dos recursos sem qualquer cobrança de juros ou qualquer encargo financeiro (art. 33, § 1º).

Já em relação ao ente da Federação, este será submetido às penalidades constantes do art. 23, § 3º, da LRF, quais sejam: proibição do recebimento de transferências voluntárias de recursos de outros entes federados; proibição de obtenção de garantia, direta ou indireta, de outros entes federados; e proibição de contratação de operações de crédito (exceto quando tiverem por escopo a redução de despesas com pessoal ou o refinanciamento da dívida mobiliária).

Além disso, enquanto os recursos não retornarem aos cofres públicos, haverá a consignação de uma verba específica na lei orçamentária para o exercício seguinte, o que também ocorrerá quando do descumprimento da “regra de ouro” (§§ 3º e 4º, do art. 33).

O art. 34 da LRF veda a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central do Brasil a partir de 05 de maio de 2002, sem falar de suas novas obrigações constantes dos arts. 7º, §§ 3º, 9º e § 5º, da LRF, consistentes em emitir balanços, respectivamente, trimestrais e semestrais de suas atividades que digam respeito aos recursos públicos e, portanto, ao crédito público.

15 Cf. CONTI, José Maurício et al. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 227.

Deste modo, deseja-se que o Banco Central atue como autoridade monetária tradicional, uma vez que, antes do advento da LRF, ele tinha sua atuação muito mais comprometida com as vontades do Poder Executivo do que propriamente com as suas atribuições precípua, constantes da Lei n. 4.595/64.

Assim, para um maior controle do endividamento público, o Banco Central atuará como autoridade monetária, utilizando-se de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, portanto, em consonância com os ditames constitucionais (art. 164, §§ 1º e 2º).

A “crise de sobrecarga” em um ambiente de federalismo, que provoca o desequilíbrio e o afrouxamento do laço federativo, é combatida pelo art. 35 da LRF, proibindo que um ente da Federação financie um outro por meio de contratações de operações de crédito, como costumeiramente era feito pela União, que assumia as dívidas dos demais entes, por meio de refinanciamentos de maior prazo e de menores juros.

A vedação do art. 35 abrange tanto as operações realizadas diretamente pelos entes quanto as realizadas de forma indireta, por intermédio de fundos, autarquias, fundações e estatais dependentes, ainda que via novação, refinanciamento ou postergação da dívida contraída anteriormente.

Portanto, os entes da Federação somente poderão contratar operações de crédito com instituições financeiras públicas e privadas, e não mais entre si, com a vigência da LRF.

O próprio art. 35 dispõe, em seu § 1º, quais são as exceções à regra. Serão possíveis as operações que não se destinem ao financiamento de despesas correntes nem ao refinanciamento de dívidas contraídas junto a outra instituição que não a própria concedente, desde que realizadas entre uma instituição financeira estatal e outro ente (ou suas entidades de administração indireta) que não seja ao mesmo tempo o seu controlador e o beneficiário dos recursos (art. 36 da LRF).

Esse dispositivo, que proíbe ao ente da Federação ser ao mesmo tempo o controlador da instituição financeira e o beneficiário da operação, evita o financiamento da dívida pública por tal instituição financeira controlada, já que essa prática mostrou-se importante fonte de riscos e de indisciplina fiscal, com a deterioração da qualidade de

suas carteiras de crédito, que ficam comprometidas demasiadamente em sua continuidade operacional.<sup>16</sup>

As vedações também não incluem a possibilidade de compra dos títulos federais por parte dos Estados e Municípios, assim como poderão as instituições financeiras controladas pelos entes da Federação adquirirem títulos federais no mercado, a fim de aplicarem seus recursos próprios ou de investirem os recursos de seus clientes (arts. 35, § 2º, e 36, parágrafo único, da LRF).

A aquisição desses títulos de emissão da União não é vedada porque eles são de alta liquidez e podem ser rapidamente negociados pelos agentes públicos, caso haja um desajuste momentâneo do crédito público. O que não ocorreria se todos os investimentos estivessem concentrados em imóveis, por exemplo. Além disso, quase todas as formas de investimento envolvem alguma espécie de “operação de crédito”, segundo a enorme abrangência que a LRF quis dar ao termo, o que, em muitas situações, limitaria ao extremo as ações do Poder Público, mesmo quando os agentes públicos estivessem agindo com “responsabilidade”, na acepção da palavra.

No mais, quando as instituições financeiras agem como investidoras de seus recursos próprios ou como intermediárias de seus clientes, estes investimentos não comprometem o crédito público, uma vez que os títulos federais não se tornam uma forma de crédito junto aos entes federados e, portanto, não se prestariam ao aumento da dívida pública.

Como se não bastasse a abrangência dada ao termo “operações de crédito” e “outras operações assemelhadas” (inc. III e § 1º, do art. 29), a LRF, em seu art. 37, considera outras operações *equiparadas* às operações de crédito e também são vedadas. São elas:

- a) a “substituição tributária para frente” (que é a determinação legal de pagamento de um tributo antes da ocorrência do fato gerador, com a garantia de restituição imediata caso ele não ocorra – nos moldes do art. 150, § 7º, da CF), uma vez que esta

16 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 208.

- operação equipara-se àquelas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;
- b) o adiantamento de valores por parte de empresas controladas pelo Poder Público, com exceção dos lucros e dividendos legais, já que poderia haver um financiamento com a roupagem de um mero adiantamento;
  - c) a assunção por parte do Poder Público de compromissos financeiros garantidos por meio de títulos de crédito, exceto com relação às empresas estatais dependentes, que possuem regime jurídico de direito privado e não poderiam sofrer a desvantagem desta vedação em relação às suas concorrentes de mercado (vide sua definição no inc. III do art. 2º, da LRF). Justifica-se a vedação diante da necessidade de processo licitatório (previsto constitucionalmente no art. 37, XXI, e regulamentado pela Lei n. 8.666/93) para que os fornecedores possam contratar com o Poder Público, portanto, sob um regime jurídico de direito público, que não admite a garantia por meio de títulos de crédito para uns licitantes e a proibição para outros. Além disso, o patrimônio do Estado não representa uma garantia para os credores, porque, via de regra, seus bens são afetados ao uso público e estão fora do comércio, não se sujeitando a uma eventual execução forçada por parte dos credores;<sup>17</sup>
  - d) a assunção por parte do Poder Público do compromisso de adquirir bens e serviços para pagamento posterior, sem que haja previsão orçamentária para tanto, uma vez que tal operação seria uma verdadeira operação de crédito.

O art. 38 da LRF procura restringir a utilização das operações de crédito realizadas por antecipação de receitas, que já possuam previsão orçamentária e que tenham por finalidade suprir uma insuficiência momentânea de caixa ou uma necessidade de liquidez a curto prazo para honrar compromissos financeiros imediatos.

Ocorre que, no atual estágio de desequilíbrio em que se encontram os orçamentos, as previsões orçamentárias muitas vezes não refletem a

---

17 Cf. Dino Jarach. Op. cit., p. 886.

realidade das fontes de arrecadação e os gestores públicos, ao se utilizarem deste instrumento de antecipação de receitas, acabam agravando a situação financeira dos entes da Federação, com o provável aumento da dívida pública. Daí a fundada preocupação do legislador em restringir essa prática.

As restrições a essas operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias (ARO) são aquelas constantes do art. 32 da LRF, já analisadas, além daquelas de existência nestas operações de um termo *a quo* e um termo *ad quem* dentro do mesmo exercício financeiro (10 de janeiro a 10 de dezembro), e com a indexação de uma eventual taxa de juros à taxa básica financeira – TBF, desde que as operações ARO anteriores já tenham sido quitadas e a operação não tenha sido efetuada no último ano do mandato do Chefe do Executivo, em qualquer das três esferas de governo (art. 38, I, II, III, e IV, da LRF).

As instituições financeiras que satisfaçam todas essas exigências e estejam interessadas na contratação das operações ARO passarão por um processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil, que, inclusive, monitorará constantemente a observância dos limites fixados na contratação dessas operações, visando a transparência tão almejada pela LRF. Caberá ainda ao Banco Central a tarefa de penalizar os que descumprirem tais limites, com as sanções constantes do art. 33 da LRF.

Finalmente, estabelece o art. 39 da LRF uma série de vedações à atuação do Banco Central em seu relacionamento com os entes da Federação, a fim de que aquele continue atuando como autoridade monetária, e não como financiador das dívidas destes.

Além das proibições constantes do art. 35, já comentadas, o Banco Central não poderá mais comprar títulos da dívida pública diretamente da União, na data de sua colocação no mercado, salvo em caso de refinanciamento da dívida mobiliária federal à taxa média e condições do dia, apuradas em leilão público. Essa vedação impede que o Banco Central financie o Tesouro Nacional por meio dessas operações, o que poderia incentivar o endividamento público.

Também não mais poderá haver permuta de títulos emitidos por entes da Federação com títulos federais, seja de forma direta, seja de

forma indireta via instituição financeira, ainda que temporariamente. E, da mesma maneira, estão vedadas as operações de compra e venda a termo desses títulos, que teriam um efeito semelhante ao da permuta (exceção feita às Letras do Banco Central da Série Especial, que estejam na carteira das instituições financeiras).

Essa vedação deve-se ao fato de que um título da dívida pública federal, que possui enorme liquidez, poderia ser trocado por um outro qualquer, caracterizando um financiamento indireto por parte do Banco Central, que é exatamente o que a LRF pretende coibir.

Há ainda a proibição de o Banco Central conceder garantia nas operações realizadas pelos entes da Federação, pois o eventual inadimplemento destes últimos culminaria fatalmente na responsabilidade do primeiro e, portanto, o aumento da dívida pública.

Também com o propósito de conter os limites da dívida pública, o § 4º do art. 39 traz uma vedação consistente na proibição de o Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal que se encontrem na carteira do Banco Central, mesmo aqueles que possam ser revertidos em recompra (exceto quando a operação objetivar a redução da dívida mobiliária federal).

Tal vedação explica-se pelo fato de que após a LRF houve uma nítida separação de atribuições entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, que não mais justifica o trânsito de tais títulos entre si, até porque o Banco Central não mais emitirá esses títulos e a União promoverá a sua capitalização com os títulos de sua emissão, no montante previsto na proposta de limites de endividamento enviada ao Senado Federal.<sup>18</sup>

Além desses dispositivos concernentes às operações de crédito, a LRF dispõe, em seu art. 67, que a política e operacionalidade da gestão fiscal serão monitorados por um Conselho de Gestão Fiscal, composto por representantes de todos os poderes e esferas de governo, além do Ministério Público e de entidades técnicas representativas de toda a sociedade, visando, dentre outras coisas: a harmonização e coordenação entre os entes da Federação; a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na

<sup>18</sup> Cf. Carlos M. Figueiredo et al. Op. cit., p. 216.



arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; a adoção de normas de consolidação das contas públicas; a padronização dos relatórios, demonstrativos e prestações de contas; e a divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

O referido Conselho de Gestão Fiscal ainda não existe, e somente será instituído se o projeto de Lei n. 3.744, em tramitação, for aprovado.

Em atendimento ao disposto na LRF, até a instituição do Conselho, a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União (art. 50, § 2º).

Segundo a Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, em seu art. 17, I, tal órgão central de contabilidade da União é a Secretaria do Tesouro Nacional, que, mediante a Portaria n. 163, de 04 de maio de 2001, editou as mencionadas normas gerais de consolidação das contas públicas dos entes da Federação.

Em particular, a referida Portaria trouxe em seu bojo a regulamentação do procedimento das descentralizações de créditos, que podem ser definidas como: a transferência de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão, ou lhe tenham sido dotados ou transferidos.<sup>19</sup>

Tais descentralizações de créditos adquiriram importância ímpar nas relações entre os entes federativos, uma vez que, com o advento da Lei n. 10.266, de 24 de julho de 2001, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária da União para o exercício financeiro de 2002, foram vedadas as transferências intragovernamentais, assim entendidas as transferências de recursos financeiros a entidades pertencentes à Administração Pública, dentro da mesma esfera de governo. Como se já não bastassem as limitações constantes da LRF em relação às transferências voluntárias entre os entes da Federação (art. 25).

Essa vedação, constante do art. 21, *caput*, da referida lei, a partir do exercício financeiro de 2002, justifica-se, já que as transferências intragovernamentais muitas vezes não eram realizadas com a transparência

19 Cf. MONTAGNA, Valdor. *A descentralização de crédito na administração pública*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 9 out. 2002.

necessária, ocorrendo duplicidades – registro do mesmo fato mais de uma vez, mediante a emissão de duas notas de empenho – que são combatidas na LRF, art. 2º, § 3º, o que causava distorções na consolidação do balanço do ente federativo tanto em relação às despesas quanto em relação às receitas, viciando as informações prestadas e inviabilizando uma projeção real das contas públicas.<sup>20</sup>

O art. 7º da Portaria n. 163/01 determina, inclusive, que a alocação de créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de recursos a título de transferências para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Prevê ainda a referida Portaria, em seu anexo II, que a descentralização de créditos só será possível se os recursos forem utilizados diretamente pelo órgão ou entidade que de fato executará determinada ação de governo ou parte dela,<sup>21</sup> e desde que os recursos sejam utilizados no exato valor e na categoria de programação constantes da publicação do ato (portaria, decreto ou convênio) no órgão oficial.

As duplicidades serão evitadas, uma vez que o empenho será feito apenas pelo órgão ou entidade que de fato executar a ação prevista no orçamento.

Além disso, as descentralizações de crédito apresentam-se muito mais flexíveis e menos dispendiosas que eventuais alterações nas dotações orçamentárias (que dependem de lei), caso se constate posteriormente que a entidade ou o órgão acometido pela obrigação de executar determinada ação não disponha do aparato necessário para tal, havendo, portanto, a necessidade de sua substituição.

Vislumbra-se a obtenção de um maior controle das contas públicas e, indiretamente, do crédito público, a partir desta sistemática de descentralização de créditos, em substituição da prática das transferências intragovernamentais, que se mostraram menos transparentes e mais propícias a um descontrole por parte dos entes federativos.

20 Vide exemplo elucidativo no mencionado artigo de Valdor Montagna.

21 Cf. Valdor Montagna. Op. cit.

A sistemática da descentralização de créditos, diga-se de passagem, já vem sendo muito empregada com sucesso pelo governo federal por meio do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) –, segundo dispõe a Instrução Normativa n. 3, de 3 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional. E espera-se que se estenda a todos os entes federativos no menor lapso de tempo possível.

### 3. DAS DESPESAS COM PESSOAL

Na busca por um equilíbrio federativo, em que os entes da Federação mantenham sua autonomia financeira, administrativa e política, sem, de um lado, socorrerem-se com a sobrecarga dos demais e, de outro, negligenciarem a adequada prestação dos serviços públicos, assume importância crucial a limitação das despesas com pessoal dos referidos entes.

Tais despesas com pessoal mostraram-se um dos maiores fatores de desequilíbrio orçamentário, uma vez que as contratações foram rotineiramente utilizadas como instrumentos políticos, causando inchaço nos quadros de todos os poderes, principalmente nos finais de mandato, já que o comprometimento dos orçamentos futuros com as despesas desta natureza limitaria a atuação dos agentes públicos seguintes, enquanto que o agente público responsável pelo “apadrinhamento”, ao mesmo tempo, obtinha benefícios eleitorais e não teria que suportar as conseqüências desse seu ato irresponsável.

Essa subversão transformava o Estado em um verdadeiro “cabide de empregos”. Paradoxalmente, tinha suas despesas com pessoal aumentadas a níveis insustentáveis, enquanto a qualidade da prestação dos serviços públicos reduzia.

A LRF buscou coibir essas impropriedades em seus arts. 18 a 23, limitando as despesas com pessoal dos entes da Federação, de modo que eles compatibilizassem tais despesas às suas disponibilidades orçamentárias efetivas, sem causar um desequilíbrio das contas públicas que, em última análise, representaria um desequilíbrio a ser absorvido por toda a Federação.

Além disso, a exigência de tal limitação decorre de dispositivo constitucional (art. 169, *caput*), que transfere para esta lei complementar a fixação dos limites das despesas com pessoal ativo e inativo dos entes federativos.

O art. 18 da LRF traz a ampla definição do que seja considerada despesa total com pessoal, abrangendo a soma dos gastos do ente da Federação em vários critérios: quanto à atividade; quanto ao tipo de exercício; quanto ao comando; quanto à espécie remuneratória; e quanto aos encargos sociais da Administração na condição de empregadora.<sup>22</sup>

Já o polêmico § 1º, do art. 18 preceitua que *os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal* e vem causando um acalorado embate, justamente por sua redação sofrível e imprecisa no que concerne à terceirização de mão-de-obra, uma vez que tal instituto não existe no âmbito da Administração Pública.

O que de fato existe em matéria de Administração Pública é a contratação de obras ou de serviços terceirizados, até porque a contratação de mão-de-obra depende do atendimento ao dispositivo constitucional constante do inc. II do art. 37, em que há a exigibilidade de concurso público para a investidura em cargos ou empregos públicos.

Na verdade, o que pretendeu o legislador foi impedir que os agentes públicos se utilizassem desse artifício para descumprirem os limites fixados na LRF e ainda não sofressem as medidas sancionatórias constantes do art. 169 da Constituição, já que estes contratos de “terceirização de mão-de-obra”, em substituição a servidores e empregados públicos, oneravam outro item orçamentário, classificado como *Outras Despesas Correntes* e, portanto, não constavam como despesas com pessoal, fugindo do cômputo de seus limites.

Como leciona Di Pietro, em razão da inadmissibilidade desse contrato de fornecimento de mão-de-obra, o dispositivo deve ser entendido no sentido de que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal,

22 MOTTA, Carlos Pinto Coelho et al. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 360.

pois o legislador não estava preocupado com a licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais ou constitucionais, mas apenas e tão-somente para os fins da LRF.<sup>23</sup>

Tal prudência do legislador, quanto a uma eventual burla dos agentes públicos aos dispositivos legais e constitucionais, ratifica-se, por exemplo, na LDO federal para o exercício financeiro de 2001, que em seu art. 64, *caput*, dispunha ser o § 1º do art. 18 da LRF aplicável exclusivamente para fins de cálculo do limite do total de despesas com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos firmados.

Assim sendo, os contratos de “terceirização de mão-de-obra” que resultem na substituição de servidores ou empregados públicos e que tenham sido firmados após a edição da LRF serão computados para efeito dos limites de despesa total com pessoal dos entes federativos e constarão da rubrica *Outras Despesas de Pessoal*, enquanto que os contratos dessa natureza firmados antes da edição da LRF continuarão fora do cômputo desses limites.

Nessa mesma esteira do cômputo dos limites de despesas com pessoal, surge a questão de serem ou não as cooperativas de mão-de-obra abrangidas por tais limites constantes da LRF.

Embora os cooperados sejam verdadeiros sócios da cooperativa, e não seus funcionários, e não exista um vínculo empregatício entre os cooperados e a cooperativa nem entre os cooperados e os tomadores de serviços,<sup>24</sup> quando eles são contratados pelo ente federativo em substituição de servidores e empregados públicos, o valor pago efetivamente aos cooperados pelos serviços por eles prestados, excluídas as chamadas taxas de administração cobradas pelas cooperativas, deverão ser incluídas na rubrica *Outras Despesas de Pessoal*.<sup>25</sup>

Até mesmo porque, no dizer de Di Pietro, tais cooperativas utilizam-se muitas vezes das instalações e dos equipamentos públicos, com seus cooperados isentos das limitações constitucionais e infraconstitucionais destinadas aos servidores públicos e daquelas referentes à aplicação da

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 137.

24 Vide Recomendação n. 127 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

25 Cf. Carlos M. Figueiredo et al. *Op. cit.*, p. 128.

lei de licitações e contratos, apesar de serem seus salários provenientes dos cofres públicos.<sup>26</sup>

Já o § 2º do art. 18 estabelece o período em que a despesa total com pessoal será apurada: será o do mês de referência e o dos onze meses imediatamente anteriores. E a adoção do regime de competência significa que, nesse mesmo período de apuração, a despesa realizada será a despesa liquidada, uma vez que a obrigação de pagamento origina-se dessa liquidação efetivada.

O art. 19 da LRF, por sua vez, estabelece os limites globais de despesa com pessoal para cada ente federativo, no período de apuração mencionado. Tais limites serão considerados em relação a percentuais da receita corrente líquida (que vem definida na própria LRF, em seu art. 2º, IV), e são os seguintes: 50% para a União e 60% para os Estados e Municípios.

Por determinação do § 1º do art. 19, excluem-se do cômputo desses percentuais-limites as despesas:

- a) de indenização por demissão de servidores e empregados, embora o melhor termo seja *exoneração* no caso de servidor ou empregado estatutário e *dispensa* no caso de servidor ou empregado celetista, já que no âmbito da Administração Pública o termo *demissão* refere-se a penalidade, e nenhuma infração que penalize com a perda do cargo, emprego ou função pública faria jus a uma indenização;<sup>27</sup>
- b) relativas a incentivos a programas de demissão voluntária, com a ressalva terminológica acima referida;
- c) relativas a convocação extraordinária do Congresso Nacional e, por analogia, das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais, uma vez que todos os entes federativos deverão ter igual tratamento perante os ditames da lei;
- d) derivadas de decisão judicial e que forem apuradas anteriormente ao lapso temporal previsto no § 2º do art. 18, uma vez que as

26 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 223.

27 Cf. Maria Sylvia Z. di Pietro et al. *Comentários...*, p. 139-140.

- despesas com pessoal decorrentes de decisão judicial e incluídas nos precatórios judiciais dentro desse período de apuração serão computadas normalmente dentro dos limites do respectivo poder ou órgão (§ 2º, art. 19 da LRF);
- e) as despesas com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, que tenham sido custeadas com recursos transferidos pela União, com fulcro nos dispositivos constitucionais (arts. 21, incs. XIII e XIV, e 31 da Emenda Constitucional n. 19), não serão consideradas para fins de apuração dos limites de despesa dos entes federativos, embora tais recursos sejam computados no limite de despesas da União, conforme dispõe o art. 20, I, c, da LRF;
  - f) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, desde que seus proventos sejam pagos com recursos provenientes de contribuições dos próprios segurados, seja no regime geral de previdência social (arts. 201 e ss. da CF), seja no regime de previdência do servidor efetivo (art. 40 da CF).

Nesta última hipótese, convém ressaltar que a expressa referência a “fundo específico” deve-se ao fato de que os fundos não são dotados de personalidade jurídica, ficando vinculados a determinado órgão encarregado de sua administração, de modo que os recursos existentes nesses fundos integram o orçamento da pessoa jurídica que os instituiu (art. 165, § 5º, I, da CF), o que poderia levar a pensar que tais recursos, deles provenientes para o pagamento dos inativos, estariam inseridos nos limites de despesa com pessoal, mas essa interpretação indesejável foi afastada pelo legislador.<sup>28</sup>

Também não serão computadas as despesas com inativos decorrentes da compensação financeira do § 9º do art. 201 da CF, em que há a contagem recíproca do tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada, rural e urbana, uma vez observado o interstício legal constante do art. 40, § 1º, III, da CF.

E, finalmente, não serão computadas nos limites de despesas com pessoal, as despesas com inativos custeadas com recursos oriundos de

28 Cf. Maria Sylvia Z. di Pietro et al. *Comentários...*, p. 143-145.

fundos instituídos para esta finalidade e cujos recursos tenham sido indicados pela lei que instituiu tal fundo.

Como se não bastasse a existência desses limites globais de despesas com pessoal para os entes federativos, o polêmico art. 20 da LRF estabelece de que forma tais limites globais deverão ser repartidos, em percentuais para cada poder, nas respectivas esferas federal, estadual e municipal.

A repartição vem assim determinada:

- I na esfera federal:
  - a) 2,5% para o Poder Legislativo (incluso o Tribunal de Contas da União);
  - b) 6% para o Poder Judiciário;
  - c) 40,9% para o Poder Executivo (destacando-se 3% para as despesas com pessoal do Distrito Federal, Amapá e Roraima);
  - d) 0,6% para o Ministério Público da União.
  
- II na esfera estadual:
  - a) 3% para o Poder Legislativo (incluso o Tribunal de Contas do Estado);
  - b) 6% para o Poder Judiciário;
  - c) 49% para o Poder Executivo;
  - d) 2% para o Ministério Público Estadual.
  
- III na esfera municipal:
  - a) 6% para o Poder Legislativo (incluso o Tribunal de Contas do Município, se houver);
  - b) 54% para o Poder Executivo.

A LRF, que, no nosso entendimento, tem o mérito de reforçar os laços federativos, justamente por exigir responsabilidade na gestão da coisa pública por parte dos agentes públicos de todos os entes da Federação, reconduzindo as dívidas públicas a limiares mais racionais (o que em grande parte tem relação com a contenção das exorbitantes despesas com pessoal), neste art. 20, pelo contrário, aviltou o pacto federativo,



insurgindo-se de forma inconstitucional contra a autonomia dos referidos entes.

Isso porque a Constituição Federal determina que, em matéria de Direito Financeiro, a competência para legislar é concorrente, cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, I), limitando-se a União a estabelecer *normas gerais* (art. 24, § 1º).

Como leciona Régis de Oliveira, não pode esta Lei Complementar fixar limites específicos a Estados e Municípios, pois na medida em que estabelece percentuais da receita para definir limites de gasto com pessoal, descendo a minúcias de cada órgão de poder, a lei agrediu o princípio da Federação. Por mais moralizadora que seja a norma, não pode invadir a esfera íntima dos Estados e Municípios. Parece evidente que, ao descer a detalhes, especificando percentuais e impondo-os a Estados e Municípios, a norma extrapolou a competência estabelecida no § 1º, do art. 24 da Constituição, invadindo, pois, atribuições próprias das entidades federativas menores. Logo, inconstitucional, não podendo prevalecer.<sup>29</sup>

Ocorre que, a redação do art. 20 da LRF, aprovada originalmente no Senado Federal, continha o vetado § 6º, que dispunha ser essa repartição de limites constante do *caput* apenas obrigatória se a lei de diretrizes orçamentárias dos entes federativos não dispusesse de forma diferente.

Assim sendo, o art. 20, em sua íntegra, contornava a celeuma da inconstitucionalidade, pois tornava esses limites apenas “sugestivos” aos entes federativos, vez que eles poderiam mudá-los em suas LDOs, de forma que tais limites somente prevaleceriam no silêncio do próprio ente a este respeito, portanto, sem agredir a autonomia dos entes federativos ou o pacto federativo propriamente dito.

Entretanto, com o veto presidencial, que excluiu tal § 6º, do texto legal, a constitucionalidade do referido art. 20 somente será possível com um esforço de interpretação do aplicador da lei, que, tendo em vista a unidade da ordem jurídica, em que não se admite uma antinomia, deverá ser conforme a Constituição.

29 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: RT, 2001, p. 47-48.

Dessa forma, a inconstitucionalidade mencionada apenas será sanada se o intérprete entender que tais percentuais-limites de despesas com pessoal constantes do art. 20 somente prevalecerão caso as LDOs não disponham de forma diferente e desde que, ao disporem diferentemente, ainda assim permaneçam as despesas com pessoal dentro daqueles percentuais-limites globais constantes do art. 19 da LRF.

Até porque o § 5º, do mesmo art. 20, que se encontra em plena vigência, adotou esse critério com relação aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, ou seja, esses poderes e esse órgão poderão fixar outros percentuais-limites em suas LDOs, que não os constantes do art. 20.

Ainda com relação aos limites, não se pode esquecer da Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o inc. VI do art. 29 da CF, acrescentando o art. 29-A, que estabelece percentuais-limites para as despesas com o Poder Legislativo Municipal, variantes conforme o critério populacional de 8% a 5%, relativos ao somatório da receita tributária e das principais transferências constitucionais de recursos realizadas no exercício anterior.

Mais especificamente com relação às despesas com pessoal, a referida Emenda n. 25 estabelece, em seu § 1º, que a Câmara Municipal não poderá gastar mais que 70% daquelas percentagens mencionadas de sua receita com a folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de seus vereadores.

Ainda que os percentuais-limites constantes do art. 29-A da CF e o do inc. III, *a*, do art. 20 da LRF sejam considerados de aplicação simultânea e não colidentes, devendo ser aplicado sempre o percentual-limite mais restritivo,<sup>30</sup> podemos notar que o limite mais restritivo será sempre o constante do art. 29-A da Constituição, uma vez que o limite de 70% dos 8%, 7%, 6% ou 5%, expressos em seu texto e de acordo com a população municipal, darão origem, respectivamente, aos seguintes limites: 5,6%; 4,9%; 4,2%; e 3,5%.

Esses limites, como se pode ver, são todos inferiores aos 6% constantes do inc. III, *a*, do art. 20 da LRF, o que, na prática, obriga sempre o

30 Cf. Carlos M. Figueiredo et al. Op. cit., p. 153.

cumprimento dos limites do art. 29-A da CF, deixando sem sentido a limitação constante da LRF no que toca ao Legislativo Municipal. Sem falar na prevalência que o texto constitucional deve ter quando conflitante com dispositivos infraconstitucionais.

Quanto ao critério para a adoção dos percentuais-limites do art. 20 da LRF, inclusive, entre os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, foi escolhido o da média aritmética dos gastos com pessoal em relação às suas respectivas receitas correntes líquidas, considerando os exercícios financeiros de 1999, 1998 e 1997.

Tal critério é bastante criticável, uma vez que não retrata com fidelidade a realidade de grande parte dos entes federativos, gerando distorções, como por exemplo no caso do Estado do Acre, que deveria, pela média aritmética desses exercícios, reduzir drasticamente suas despesas com pessoal de seu Poder Legislativo, enquanto que seu Poder Judiciário e seu Ministério Público poderiam elevar suas despesas.<sup>31</sup>

Até porque, como salienta Di Pietro, o interesse público é variável; as necessidades públicas são mutáveis; em conseqüência, os gastos com pessoal podem ter que variar e deslocar-se de um setor para outro, conforme prioridades e metas que cada ente da Federação definiu.<sup>32</sup>

Quanto ao ente federativo que tiver algum poder ou órgão fora dos limites, depois de passados os dois exercícios financeiros seguintes à publicação da LRF e, portanto, não enquadrado no que determina a regra transitória do art. 70 da LRF, será ele penalizado institucionalmente na forma do § 3º, do art. 23 (que será melhor analisado mais adiante), conforme os ditames do parágrafo único do art. 70 da LRF.

Convém também ressaltar a referência apartada feita ao Ministério Público no texto da LRF, consoante o disposto na Constituição, em seu art. 127, §§ 2º e 3º, que lhe confere autonomia funcional, administrativa e financeiro-orçamentária, bem como a inclusão do Tribunal de Contas no limite de despesas fixados para o Poder Legislativo, pois, embora esse órgão técnico e auxiliar tenha autonomia no exercício de suas atribuições,

31 GREGGIANIN, Eugênio. *A lei de responsabilidade fiscal e as despesas orçamentárias dos poderes legislativo e judiciário e do ministério público*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2002.

32 *Comentários...*, cit., p. 151-152.

para fins administrativos, financeiros e orçamentários integra o Poder Legislativo.<sup>33</sup>

A LRF ainda estabelece, em seus arts. 21 a 23, medidas de controle para que os limites das despesas com pessoal sejam efetivamente respeitados.

O art. 21 da LRF determina ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa de pessoal sem atender às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, que são, substancialmente, a necessidade da estimativa do impacto orçamentário-financeiro desse aumento, não só no exercício financeiro presente, mas também nos dois seguintes, e a sua adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o plano plurianual (PPA).

Também será nulo de pleno direito o aumento de despesas com pessoal que efetue alguma vinculação ou equiparação de qualquer espécie remuneratória e que não tenha prévia dotação orçamentária suficiente, além da devida autorização legislativa, tudo conforme os ditames constitucionais.

Além disso, o inc. II do art. 21 da LRF ainda determina haver nulidade de pleno direito no caso de as despesas com inativos ultrapassarem o limite legal de comprometimento, o qual vem determinado pela Lei n. 9.717/98, em seu art. 2º, §§ 1º e 2º. Assim, as despesas dos entes estatais não podem exceder a 12% de sua receita corrente líquida no que concerne a tais inativos.

Entretanto, questiona-se a constitucionalidade de tal inciso, justamente porque ele remete a determinação dos limites a uma lei ordinária, e aí residiria sua inconstitucionalidade, uma vez que o disciplinamento da matéria cabe somente a lei complementar, conforme dispõe o art. 169, *caput*, da Constituição.

Ressalte-se que, quando a LRF fala em *nulidade de pleno direito*, quer significar *nulidade absoluta*, ou seja, aquela nulidade que não admite convalidação, sanatória ou prescrição. Além disso, a nulidade absoluta independe de declaração formal do Poder Judiciário, podendo ser praticada pela própria Administração.<sup>34</sup>

Ainda estabelece o parágrafo único do art. 21 da LRF que também é nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento de despesa com

33 Cf. Maria Sylvia Z. di Pietro et al. *Comentários...*, p. 148-149.

34 Cf. Régis F. de Oliveira. *Op. cit.*, p. 51.

pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão que tenha sido referido no art. 20 da LRF, o que, aliás, constitui crime em face da Lei n. 10.028/2000, em seu art. 359-G.

O propósito do legislador foi justamente coibir aquela prática já mencionada, em que o agente público provoca o inchaço nos quadros da Administração Pública sem qualquer finalidade pública relevante, mas tão-somente com objetivos eleitoreiros, uma vez que o comprometimento dos orçamentos futuros terá que ser contornado pelo agente público que o suceder e não por ele, que agiu irresponsavelmente.

Entretanto, há que se ter em vista a finalidade da LRF, que é a de incentivar a responsabilidade fiscal, e não a de atropelar direitos assegurados pela lei ou pela Constituição. Desse modo, o agente público não estará agindo de forma irresponsável quando aumentar as despesas com pessoal no mencionado período de 180 dias, visando garantir, por exemplo, o direito de férias, de quinquênios, de reajustes salariais cuja providência revisional tenha sido previamente estabelecida e venha a ocorrer nesse período etc.

Pois, como ensina Di Pietro, se o disposto no parágrafo único do art. 21 da LRF for entendido como proibição indiscriminada de qualquer aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.<sup>35</sup>

Também vale mencionar a tese curiosa que foi defendida por alguns representantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul, no trabalho intitulado *Considerações jurídicas sobre a LRF e algumas questões atinentes ao Ministério Público*,<sup>36</sup> e que propugnava pela inconstitucionalidade do parágrafo único acima referido, uma vez que ele seria tipicamente de direito eleitoral, objetivando a lisura do processo eleitoral, pois seu conteúdo adentraria no campo da regulamentação dos direitos políticos, especialmente no que se refere à proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do exercício de função, como dispõe o art. 14,

35 *Comentários...*, cit., p. 156.

36 Apud MILESKI, Hélio Saul. *Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar n. 101, de 05.05.2000*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2002.

§ 9º, da CF, e que, nesse sentido, não poderia dirigir-se ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, pois tais instituições possuem uma estrutura de cargos ou carreiras determinadas constitucionalmente fora do âmbito do Poder Executivo e o processo de escolha e sucessão dos titulares do respectivo mandato é diverso do sistema de inelegibilidades e representatividade próprios do processo eleitoral por meio de sufrágio universal.

Em que pese a substância de tal argumentação, permitimo-nos dela discordar, tendo em vista que o regramento contido no referido dispositivo nos parece muito mais amplo, não possuindo tal direcionamento, pois, como discorre Mileski, ele tem um cunho de moralidade pública e é direcionado a todos os administradores públicos, independente de estarem sujeitos ou não a um processo eleitoral e, como norma moralizadora que é, estabelece limites à ação administrativa refletida na gestão fiscal, alcançando a ação estatal de forma una, sem que haja plausibilidade para se excluir do regramento o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.<sup>37</sup>

O *caput* do art. 22 da LRF, por sua vez, estabelece que os percentuais-limites globais e específicos das despesas com pessoal serão checados quadrimestralmente, portanto, em abril, agosto e dezembro de cada exercício financeiro.

Já o parágrafo único do art. 22 dispõe que, ao se atingir o montante correspondente a 95% do limite global de despesas com pessoal, por poder ou órgão referido no art. 20 da LRF, já existirão limitações.

Assim sendo, esse limite funcionará como uma espécie de sistema de advertência antecipada, obrigando o poder ou órgão que se encontrar nesta situação periclitante a evitar certas medidas que tenderiam a aumentar as despesas com pessoal a níveis superiores aos limites constantes do texto legal.

Aliás, essa advertência antecipada do parágrafo único do art. 22 está na mesma linha daquela disposição constante do art. 59, § 1º, II, da mesma LRF, que incumbe aos Tribunais de Contas alertarem os poderes e órgãos que ultrapassarem 90% do limite de despesas com pessoal. Desse modo, pode-se dizer que a prudência do legislador é uma constante na LRF.

---

37 Op. cit.

Caso esse limite profilático seja atingido, o Poder ou órgão não mais poderá:

- I conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, a não ser em quatro exceções:
  - a) quando o benefício resultar de decisão judicial, uma vez que não poderá haver ofensa à coisa julgada;
  - b) quando o benefício resultar de determinação legal que já o assegurava, uma vez que toda vantagem pecuniária do servidor público decorre de lei, consoante o disposto no art. 37, X, da Constituição, de modo que o objetivo do dispositivo é apenas o de impedir a concessão de novos benefícios, além dos já existentes;
  - c) quando o benefício resultar de contrato, mais especificamente, aqueles contratos de terceirização de mão-de-obra constantes do § 1º, do art. 18 da LRF, pois, como já dito, o servidor público somente pode obter vantagem pecuniária mediante lei, e não pela via contratual;
  - d) quando o benefício resultar de revisão geral anual de vencimentos ou subsídios, sempre na mesma data e com os mesmos índices, conforme dispõe a CF (art. 37, X);
- II criar cargo, emprego ou função; apesar de podermos constatar que a *criação*, por si só, de cargo, emprego ou função, não aumentará as despesas com pessoal, de modo que, na verdade, o dispositivo objetivou vedar a *nomeação* para cargo, emprego ou função;
- III alterar a estrutura das carreiras, de forma que implique aumento de despesas;
- IV prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, a não ser no caso de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores da educação, saúde e segurança, até porque, a mera reposição não aumentará os gastos;
- V contratar horas extras, com exceção no caso de convocação extraordinária do Congresso Nacional (e, por extensão, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal) e nos casos previamente estabelecidos na LDO.

Finalmente, em matéria de medidas de controle das despesas com pessoal, a fim de que elas permaneçam dentro dos percentuais-limites, o art. 23, *caput*, da LRF dispõe que o poder ou órgão responsável pelo desrespeito aos limites deverá reduzir o excesso nos dois quadrimestres seguintes, reduzindo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, ainda que seja necessário adotar-se as providências previstas nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da Constituição, quais sejam: redução de pelo menos 20% dos cargos em comissão ou de confiança; exoneração de servidores públicos não estáveis; e, caso essas medidas sejam insuficientes para a adequação das despesas aos limites globais, também serão exonerados os servidores públicos estáveis, com a extinção dos cargos por eles antes ocupados, pelo prazo de quatro anos.

Quanto à estabilidade, esta é adquirida após três anos de efetivo exercício para aqueles que tenham sido nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, segundo dispõe o art. 41 da CF. E, ainda nesses casos, serão observados os critérios da Lei n. 9.801/99 (menor tempo de serviço, menor idade etc.), quando da determinação de quais servidores estáveis serão exonerados.

No que se refere aos cargos em comissão e funções de confiança, que são de livre provimento e exoneração, o § 1º do art. 23 da LRF possibilita ao agente público a redução dos vencimentos a ele atribuídos, para que haja a adequação aos limites sem a necessidade de extingui-los, já que tais cargos e funções não estão amparados pelo direito à irredutibilidade de vencimentos constante do art. 37, XV, da Constituição.

Também o § 2º do mesmo art. 23 faculta ao agente público a redução temporária da jornada de trabalho, com a adequação dos vencimentos à nova carga horária. Entretanto, como bem nota Di Pietro, tal dispositivo encontra-se eivado de inconstitucionalidade, uma vez que a redução da jornada de trabalho somente poderá se efetivar mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, de acordo com a inteligência do art. 7º, XIII, da CF, e que tem aplicação ao servidor público por força do art. 39, § 3º, também da CF. Sem falar que a redução de vencimentos nessa hipótese não está excluída da abrangência do art. 37, XV, da CF, não podendo subsistir.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> *Comentários...*, cit., p. 160-161.



Após os prazos de enquadramento nos percentuais-limites, se o poder ou órgão continuar excedendo suas despesas com pessoal, o ente federativo será penalizado institucionalmente de forma extremamente severa, uma vez que o § 3º, do art. 23 da LRF determina que ele estará impedido de receber transferências voluntárias, de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, e de contratar operações de crédito (exceto quando tais operações visem o refinanciamento da dívida mobiliária ou a redução, propriamente dita, das despesas com pessoal, como no caso de programas de exoneração voluntária, cujas indenizações serão financiadas por essas operações).

Além disso, essas penalidades institucionais serão aplicadas imediatamente, se o excesso for verificado no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de poder ou órgão do ente federativo, conforme dispõe o § 4º do referido art. 23.

Tais dispositivos, embora severos, estão de acordo com o espírito da LRF, que atua não só preventivamente, mas também repressivamente, buscando o enquadramento e a contenção de gastos com pessoal, já que estes se mostraram um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas e, portanto, um verdadeiro entrave ao pacto federativo, fomentando direta e indiretamente o endividamento público e a crise de sobrecarga dos entes federativos.

Entretanto, a LRF não pode ser acusada de draconiana, já que a própria Constituição Federal, em seu art. 169, § 2º, é ainda mais severa, pois determina que, uma vez excedidos os limites estabelecidos na LRF, o ente federativo não só deixará de receber as transferências voluntárias de recursos, mas também os tributos que seriam a ele transferidos, enquanto perdurar o excesso, pois o dispositivo constitucional fala em suspensão imediata de *todos os repasses de verbas federais ou estaduais*.

A aplicação do § 2º do art. 169 da CF suscita o debate em torno da possibilidade de retenção dessas verbas, uma vez que elas seriam da titularidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de não haver uma contrapartida em favor desses entes, caso a União exceda os percentuais-limites. No entanto, concordamos com Régis de Oliveira, quando ele defende a possibilidade de retenção neste caso, porque, além da expressa previsão constitucional, a norma tem um forte efeito moral,

visando eliminar a imprudência e o comportamento inadequado do agente público.<sup>39</sup>

Com relação às vedações de obtenção de garantia junto a outro ente e de contratação de operações de crédito, discute-se sobre suas possíveis inconstitucionalidades, uma vez que o estabelecimento de limites e condições sobre tais matérias é de competência privativa do Senado Federal, consoante o disposto no art. 52, VII, VIII e IX, da CF.

A severidade apontada na LRF em relação ao controle das despesas com pessoal é abrandada em situações extremas, como nos casos de calamidade pública, estado de sítio, estado de defesa e de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) negativo ou inferior a 1% em um lapso temporal igual ou superior a um ano (arts. 65 e 66).

Ainda com relação aos percentuais-limites de despesas com pessoal, cabe destacar os arts. 71 e 72 da LRF, que estabelecem regras transitórias, com aplicação até o final do exercício financeiro de 2003.

Esses dispositivos tomam como referência o exercício financeiro de 1999, determinando que despesas com pessoal dos entes federativos que naquela época encontravam-se dentro dos percentuais-limites (posteriormente estabelecidos pela LRF) somente poderão aumentar 10% até o término do exercício financeiro de 2003 (ressalvada a revisão geral anual prevista na Constituição), assim como as despesas com serviços terceirizados não poderão aumentar nesse mesmo período. Ressalte-se que esses artigos não se referem a valores absolutos, mas sim a percentuais de despesa relacionados à receita corrente líquida; portanto, é a evolução da receita corrente líquida que ditará se haverá ou não aumento em valores absolutos.

O que o legislador procurou coibir, com a determinação desses sublimites transitórios, foi uma possível tendência de elevação de gastos com pessoal naqueles entes que se encontravam bem abaixo dos limites posteriormente fixados pela LRF, já que nesses casos a lei poderia estar “convidando” a uma brusca elevação, o que obviamente não era o escopo do legislador.

Porém, essa boa intenção do legislador feriu a autonomia das entidades subnacionais, pois, como ensina Di Pietro, desde que tais entes

---

39 Op. cit., p. 54.

federativos cumpram o estabelecido em suas leis orçamentárias, observem os limites de despesa com pessoal constantes da LRF e as limitações constitucionais em matéria financeira e orçamentária, não há fundamento constitucional para que o legislador federal estabeleça essas restrições transitórias quanto aos gastos com pessoal ou com serviços de terceiros das referidas entidades subnacionais.<sup>40</sup>

#### 4. DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Outro ponto fundamental a ser tratado, quando a forma de Estado é a Federação, é o das transferências de recursos realizadas entre os entes federativos, uma vez que ditas transferências podem dar margem a uma série de distorções, tanto na captação de recursos junto ao ente transferidor, quanto em sua utilização efetiva pelo ente beneficiário.

Ocorre que, em federações assimétricas como a brasileira, as transferências voluntárias de recursos entre os entes federativos assumem vital importância, já que se destinam a uma função essencialmente redistributiva, tendente a promover o equilíbrio federativo com a redução das desigualdades regionais, colmatando as lacunas deixadas pelo sistema arrecadatório e de transferências constitucionais e legais.

Além disso, o sistema de transferências voluntárias não só preenche as lacunas fiscais, mas também flexibiliza a alocação de recursos em situações de emergência, desde que o modelo federativo não fique excessivamente dependente dessas transferências, pois a sua centralização na discricionariedade alocativa da esfera política pode gerar instabilidade.<sup>41</sup>

Tendo em vista esta problemática, a LRF regulamenta as transferências voluntárias de recursos entre os entes federativos, em seu art. 25 e parágrafos, assim considerando aquelas transferências de recursos feitas de um ente para outro a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrentes de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

40 *Comentários...*, cit., p. 164.

41 Cf. Carlos M. Figueiredo et al. *Op. cit.*, p. 171.

Já no § 1º, do referido art. 25, o legislador apresenta uma gama de exigências, algumas destinadas ao ente transferidor e outras ao ente beneficiário dos recursos, a fim de que se efetivem as transferências.

Quanto ao transferidor, deverá ele atender primeiramente àquelas exigências constantes da LDO e, depois, às disposições constitucionais do art. 167, II e X, ou seja, os recursos a serem transferidos deverão constar obrigatoriamente de dotação específica e não poderão ser destinados ao pagamento de despesas com pessoal de outro ente.

Com relação ao beneficiário, este deverá comprovar que está em dia com o pagamento dos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao transferidor, assim como quanto à prestação de contas relativas aos recursos antes dele recebidos.

Além disso, o beneficiário deverá estar cumprindo os limites constitucionais de transferências de recursos para a educação e saúde (respectivamente, constantes dos arts.: 212 da CF e 60 do ADCT; e 198, §§ 1º e 2º, da CF e 77 do ADCT); estar dentro dos limites: da dívida consolidada e mobiliária, de operações de crédito (inclusive ARO), de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e efetuar em seu orçamento uma previsão de contrapartida em relação ao transferidor, no montante recebido.

Traz ainda o § 2º do art. 25 a proibição para o ente beneficiário da transferência efetuada aplicar os recursos em finalidade diversa da pactuada, aliás, em consonância com o disposto no parágrafo único, do art. 8º, da LRF. Porém, a lei é silente em matéria sancionatória quanto ao descumprimento desse dispositivo.

Por último, dispõe o § 3º do art. 25 que a sanção de suspensão das transferências voluntárias deixará de ser aplicada quando tais transferências se destinarem às áreas de saúde, educação e assistência social, que são áreas de atuação essencial do Estado e de competência comum das três esferas governamentais, como disposto na Constituição, em seu art. 23, II e V. Portanto, esta medida sancionatória não prevalecerá quando as transferências forem relativas a essas matérias, em que pese ser ela encontrada em vários dispositivos da LRF (art. 11, parágrafo único; art. 23, § 3º, I; art. 31, § 2º; art. 33, § 3º; art. 51, § 2º; art. 52, § 2º; art. 55, § 3º; e art. 70, parágrafo único).

Diante de toda essa disciplina imposta pela LRF em relação às transferências voluntárias, o risco de "calote subnacional" reduziu significativamente, pelo menos no que concerne a tais transferências, uma vez

que se formou um rigoroso escudo protetor contra os entes federativos que não honrem costumeiramente com seus compromissos financeiros assumidos. Sem falar na Lei n. 10.028/2000, que considera crime o desrespeito ao disposto no art. 25 da LRF, tanto por parte do ente transferidor, quanto por parte do ente beneficiário (vide o art. 3º da Lei n. 10.028/2000, que altera o art. 10 da Lei n. 1.079/50).

Além disso, diante dessas inúmeras limitações, os entes federativos não se sentirão estimulados a entregar-se à velha prática da “preguiça fiscal” e a ficarem na dependência das transferências voluntárias de outros entes; pelo contrário, serão incentivados a buscarem de forma independente as suas autonomias financeiras, inclusive implementando medidas que reflitam um *esforço fiscal*, consoante com a dicção do art. 11 da LRF, que afirma ser requisito essencial de uma gestão fiscal responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Até porque, o parágrafo único do referido artigo penaliza o ente com a vedação do recebimento de transferências voluntárias de outros entes, caso ele não faça uso de sua plena competência tributária, em matéria de impostos.

Como ensina Motta, as demagógicas e indevidas isenções tributárias verificadas nas instâncias federativas chocam-se com o princípio da indisponibilidade do bem público, uma vez que o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo exercer toda a extensão de sua competência tributária, incluindo a eficiência na arrecadação.<sup>42</sup>

Portanto, acreditamos ter a LRF contribuído com o equilíbrio federativo também com esses dispositivos referentes às transferências voluntárias, que até então tinham um maior potencial para causar uma sobrecarga dos entes federativos e, portanto, tendentes a gerar uma crise sistêmica por toda a Federação.

## 5. CONCLUSÃO

Todas as condições, limites e vedações existentes na LRF, no que toca ao crédito público, às despesas com pessoal e às transferências

---

42 Op. cit., p. 340.

voluntárias, têm como objetivo racionalizar as contas públicas e conter a escalada da dívida pública, quer a dívida federal, quer a das entidades subnacionais, que atingiram na atualidade níveis insuportáveis e tendentes a instalar na Federação brasileira uma crise sistêmica, resultante do agravamento das desigualdades presentes e latentes.

Uma vez limitado o endividamento público, mediante esta política fiscal que sinaliza no sentido da responsabilidade e moralidade no trato da coisa pública e que penaliza e obriga a recondução da dívida a limites racionais, pode-se voltar a pensar em um verdadeiro pacto federativo, com estabilidade e equilíbrio.

Até porque o endividamento, como forma de driblar restrições orçamentárias ou uma centralização em matéria de finanças públicas, em um ímpeto de autonomia dos entes federativos, mostrou-se inadequado e um verdadeiro “tiro pela culatra”, pois resultou em uma maior dependência dos entes federativos em relação ao poder central.

Os agentes públicos terão que agir de forma responsável, já que não serão mais socorridos pelos outros entes da Federação, pois cada um deles deverá também conter seus gastos para se manter dentro dos apertados limites e condições impostos pela LRF, estando impossibilitados de suportar tal sobrecarga.

Assim sendo, dificilmente um agente público se aventurará contratando operações de crédito de que saiba não poder arcar futuramente, do mesmo modo que não contratará pessoal além das necessidades públicas efetivas e não promoverá transferências voluntárias de recursos sem previsão de contrapartida, até porque ele será penalizado pessoalmente e o ente federativo que ele estiver representando será penalizado institucionalmente.

Pergunta-se: seria justa essa penalidade institucional, uma vez que a população do ente federativo seria penalizada “sem ter culpa”? Ora, em se tratando de uma Federação, devemos ter em mente que todos os entes federativos são peças de uma engrenagem que somente funcionará com a adequada participação de todas, cada uma com um ritmo proporcional ao seu tamanho, mas sempre em harmonia com o conjunto. Portanto, se qualquer dos entes não der a sua contribuição para que essa “engrenagem” federativa funcione, é justo que ele seja penalizado e, correspondentemente, a sua população; caso contrário, haveria a penalização

indireta de todos os demais entes federativos e de suas respectivas populações.

Além disso, a população “penalizada” teria ainda maiores razões para melhor escolher os seus representantes, procurando encontrar substitutos àqueles que não trataram com responsabilidade a coisa pública.

Assim, existindo limites de endividamento respeitados em toda a Federação brasileira, haveria uma sensação de controle e coordenação macroeconômica, facilitando a estabilização de preços e o controle inflacionário,<sup>43</sup> que em muito contribuiriam na manutenção do equilíbrio federativo, sem o agravamento das desigualdades inter-regionais.

E, segundo a concepção moderna, os empréstimos públicos, quando utilizados de forma razoável e oportuna e desde que o Estado honre com seus compromissos financeiros, serão considerados um mero instrumento de governo, uma fonte usual de ingressos, e não um expediente de exceção para cobrir gastos, pois, como ensina Fonrouge, seriedade e unidade de conduta por parte do Estado no cumprimento escrupuloso de seus compromissos financeiros vale mais do que agregar inúmeras garantias às obrigações contraídas, que seriam de difícil ou impossível realização na realidade.<sup>44</sup>

Também fica mais nítida a idéia de diminuição do risco de uma crise sistêmica da Federação brasileira, porque, além das responsabilidades mais individualizadas de cada ente, após a edição da LRF, surge uma “clara divisão do risco sub-soberano”,<sup>45</sup> podendo-se identificar quais são os entes federativos que têm um comportamento orçamentário-financeiro desejável e quais aqueles que temerariamente ultrapassam os limites e condições estabelecidos pela lei.

Tais informações poderão ser captadas por meio de uma análise objetiva e servirão de norte para investimentos privados nacionais e estrangeiros em alguns entes da Federação e, posteriormente, com o equilíbrio alcançado, na Federação como um todo, de modo a justificar

43 Cf. CAVALCANTI, Márcio Novaes. *Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p.109.

44 FONROUGE, Carlos M. G. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977, v. 2, p. 1002-1003.

45 Cf. Márcio N. Cavalcanti. *Op. cit.*, p. 117.

a sua existência como uma forma de Estado agregadora de benesses, e não socializadora de prejuízos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAVALCANTI, Márcio Novaes. *Fundamentos da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.
- FONROUGE, Carlos M. G. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977, v. 2.
- GOLDSCHMIDT, Fábio Brun. Críticas à discriminação de rendas tributárias e à federação brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 35, ano 8, nov./dez. 2000.
- GREGGIANIN, Eugênio. *A lei de responsabilidade fiscal e as despesas orçamentárias dos poderes legislativo e judiciário e do ministério público*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2002.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2002.
- JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1993.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. *Transferências da União para Estados e Municípios não originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2002.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MILESKI, Hélio Saul. *Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar n. 101, de 05.05.2000*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2002.
- MONTAGNA, Valdor. *A descentralização de crédito na administração pública*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 9 out. 2002.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Pedro Vieira Mota. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.



- MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 9 out. 2002.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho et al. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: RT, 2001.
- SAMPAIO DÓRIA, Antônio R. de. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: Bushatsky, 1972.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Coord.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
- TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Pléiade, 1998.
- VILLEGAS, Hector B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1972.