

## Nota técnica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

Luiz Guilherme Piva\*

### Apresentação

O Presidente da República sancionou, no dia 04 de maio, a lei complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo projeto original foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional há um ano. No campo normativo, o projeto explicitava que estava regulamentando os artigos 163 (finanças públicas) e 169 (gastos com pessoal) da Constituição Federal.

Houve duas polêmicas acerca dessa regulamentação. Primeira: é possível regulamentar somente alguns incisos do artigo 163 conforme fazia a proposta do Executivo? Aliás, os incisos deixados sem regulamentação são exatamente os que tratam da fiscalização do governo sobre o sistema financeiro, o câmbio, etc., área em que têm ocorrido os principais escândalos econômicos dos últimos anos.

Segunda: é possível estabelecer limites de gastos com pessoal por lei complementar para os demais poderes, dado que o artigo 169 só trata de esferas da federação e remete outras definições para Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada esfera (União, estados e municípios)?

Não se resolveram as polêmicas. O substitutivo aprovado na Câmara e no Senado e sancionado pelo presidente nem sequer menciona aqueles dispositivos constitucionais. Mas permanece a brecha para questionamentos jurídicos, sobretudo quanto à segunda polêmica.

Quanto ao conteúdo, a Lei, em resumo, a) estabelece um conjunto de metas, limites e procedimentos para os gastos públicos, as dívidas públicas e as operações realizadas pelo poder público nas três esferas (União, estados e municípios), nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e na administração direta e indireta, b) estipula penalidades para quem os descumprir e c) prescreve prazos e formas de reenquadramento àqueles limites, metas e procedimentos.

O projeto enviado pelo Executivo tinha inúmeras inconstitucionalidades, imprecisões, prescrições invasivas à autonomia dos poderes e entes federativos e sobreposições de legislações. Tudo isso para dar forma ao objetivo central, que é o de cortar despesas em todas as esferas para gerar superávit primário (receitas menos despesas, sem contar juros).

Depois de dezenas de audiências públicas, a Câmara aprovou um substitutivo muito mais enxuto e sem muitos dos erros e excessos formais, jurídicos e políticos que havia na primeira versão, embora ele continue detalhista.

---

\* Da Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. Agradeço a Josué Pellegrini e Luiz Alberto dos Santos pelos comentários e sugestões. As opiniões aqui expressas não representam necessariamente as da bancada do PT.

O Senado, com alteração que considerou ser meramente de redação (referente à limitação de gastos com pessoal por poderes), aprovou o substitutivo da Câmara. O substitutivo manteve, contudo, o conteúdo econômico que dá alma à Lei. Mesmo ressalvando os avanços, o PT votou contra o substitutivo na Câmara e no Senado.

O presidente sancionou com 15 vetos. O mais importante é exatamente o que aumenta a polêmica da limitação de gastos com pessoal por poderes. A Câmara optara pela fórmula de dizer que, se as LDO não definirem os limites, valerão os dados pela LRF. O Senado, atendendo a pressões dos governadores, fez a mudança de redação que permitiu ao presidente suprimir a precedência da LDO que a Câmara estabelecera.

Paralelamente ao projeto da LRF, o Executivo enviou ao Congresso o PL 621, já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, que altera o Código Penal para incluir como crime contra as finanças públicas o descumprimento de alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando o gestor a inelegibilidade e prisão, conforme o caso.

A proposta inicial era extremamente violenta, prevendo, por exemplo, prisão para chefes de poderes que descumprissem o prazo de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal. Houve mudanças que amenizaram as penas em alguns casos, trocando-se prisões por multas.

## Principais aspectos<sup>1</sup>

1 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): deve trazer um Anexo de Metas Fiscais, com metas, avaliação, metodologia e demonstrativo de todas as contas anuais.

No artigo que trata da LDO, o 4º, encontrava-se o ponto central do debate que se travou no Congresso. Como o Executivo não aceitava limitar despesas com juros, embora limitasse todas as demais, o substitutivo da Câmara apresentou uma redação que simulava avançar neste ponto, mas que, na verdade, demonstrava exatamente o aspecto mais negativo da Lei, contra o qual a oposição concentrou suas críticas. O inciso II do art. 4º, negociado entre o relator e o Executivo, dizia que a LDO estabeleceria limite para despesas com juros com base em percentual da receita líquida. Mas suas alíneas a) e b) diziam que, se tal limite fosse excedido, o ente só poderia se endividar para pagar os juros e teria que gerar superávit primário para fazer frente a essa despesa.

Nas despesas com pessoal, por exemplo, quando se excede o limite, corta-se pessoal. Aqui, nos juros, previa-se que, quando o limite fosse excedido, cortar-se-ia nos demais itens para pagar os juros. O PT sugeria a supressão das alíneas e a manutenção do *caput* do inciso. **O presidente, porém, vetou todo o inciso, deixando os juros sem limitação. Essa concepção, de prioridade total ao pagamento dos juros das dívidas, está presente em vários outros artigos.**

---

<sup>1</sup> Não abordo, neste texto, todos os itens da Lei. Apenas aqueles que ajudam a entender seus objetivos e conteúdos centrais.

3 – Orçamento: deve ser enviado também com anexo contendo metas, demonstrativos, avaliações, etc.

O Orçamento passa também a incluir despesas de custeio e investimentos do Banco Central, que deverá apresentar demonstrações trimestrais. Seus resultados semestrais deverão ser repassados ao Tesouro em dez dias úteis. Atualmente isso é feito anualmente. Em dois anos o Banco Central irá parar de emitir títulos: só o Tesouro terá essa atribuição.

4 – Limitação de empenho: a cada bimestre será feita uma verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Orçamento. Se estiverem sendo descumpridas, os empenhos terão que ser limitados, **exceto para pagamento do serviço das dívidas**. Se o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público não o fizerem, o Executivo o fará. Isso significa quase uma “intervenção” nos demais poderes. Tal prática já ocorre, de certa forma, na União, mas causará conflitos fortes nos estados e municípios.

5 – Metas de arrecadação: hoje não existem e tampouco existiam no projeto do governo. O Legislativo acrescentou, saudavelmente, que devem ser estabelecidas metas bimestrais de receita. Também são prescritas regras para a concessão de incentivos e renúncias fiscais.

6 – Despesas: toda nova despesa deve ser acompanhada de análise de impacto e ser compatível com as metas do PPA, da LDO e do Orçamento conforme atestado do ordenador de despesa.

7 – Despesa continuada: no artigo 17 prevê-se que a criação de despesa continuada deverá ser compensada por corte de despesa ou por aumento de receita, mas como tal só se considera aquele decorrente de aumento ou de criação de imposto ou contribuição. Ou seja: se a receita subir por efeito do aumento do PIB ou de melhor fiscalização, não será permitido aumentar, por exemplo, salários nem investimentos cuja duração seja superior a dois anos. As exceções são **os gastos com dívida pública**, com seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e com a correção anual dos salários dos servidores prevista na Constituição Federal (inciso X, artigo 37).

8 – Despesas com pessoal: a Lei revoga a Lei Camata II (Lei Complementar n.º 96, de 31.05.99), mas mantém os tetos de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União e 60% da RCL para os estados e municípios. Cria também um “limite prudencial” de 95% desses tetos.

Os gastos máximos com pessoal por poderes (aqui entra a polêmica constitucional apresentada no início) estão definidos da seguinte forma:

- a) União: 40,9% da RCL<sup>2</sup> para o Executivo, sendo 3% para DF e territórios; 2,4% da RCL para o Legislativo, incluindo o TCU; 6% da RCL para o Judiciário; e 0,6% da RCL para o Ministério Público da União;

<sup>2</sup> A Receita Corrente Líquida, apurada em períodos móveis de doze meses, é, segundo definição do Art. 2º, inciso IV, o “somatório de todas as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, subtraídas as transferências constitucionais a outro ente, a contribuição dos servidores para o sistema de previdência e a compensação do § 9º

b) estados: 49% da RCL para o Executivo; 3% da RCL para o Legislativo, incluindo o TCE; 6% da RCL para o Judiciário; e 2% para o Ministério Público do Estado; e

c) municípios: 54% da RCL para o Executivo; e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

Existem duas regras de transição para a implantação desses limites. Uma para os entes que estão acima e outra para os que estão abaixo dos limites. O artigo 70 diz que, se em 1999 o gasto com pessoal tiver sido excessivo, o ente terá dois anos para se enquadrar, cortando, no mínimo, 50% do excesso no primeiro ano. E o artigo 71 diz que, se em 1999 o gasto com pessoal tiver sido menor do que o limite, o ente deverá se manter nesse patamar por três anos, podendo crescer a ele até 10%, respeitado o limite. Outra peculiaridade: será nulo de pleno direito qualquer novo gasto com pessoal efetivado nos últimos seis meses do último ano de mandato.

Os gastos com pessoal serão verificados trimestralmente. Se ultrapassarem 95% do limite, o ente não poderá conceder aumento, vantagem ou reajuste, não poderá criar nova vaga, terá que cortar horas-extra, etc. Se o limite for excedido, o excesso terá que ser eliminado em dois trimestres, sendo pelo menos 1/3 no primeiro trimestre, podendo eliminar cargos e valores pagos e adotar reduções de jornada.

Se em dois trimestres o excesso não for eliminado, as penas serão ainda mais duras. Enquanto durar o excesso, cessam as transferências voluntárias para o ente infrator, ele não receberá garantias e não poderá realizar operações de crédito. Se o excesso ocorrer no primeiro trimestre (janeiro a abril) do último ano de mandato (caso dos prefeitos neste ano), estas penas se aplicam imediatamente.

As terceirizações de pessoal contam nos limites da Lei. Além disso, os gastos com terceirização não poderão exceder o do exercício de 1999 durante três exercícios.

9 – Transferências: em vários casos, quando os limites de despesa forem excedidos, serão interrompidas as transferências voluntárias de recursos.

10 – Renegociações: apesar de prever que, para socorrer bancos e para refinar dadas dívidas privadas, deverão ser aprovadas leis específicas, a Lei, no seu artigo 35, proíbe qualquer refinanciamento entre as esferas da federação. Trata-se de um ataque violento à “solidariedade federativa”. É certo que não se deve deixar totalmente aberta a possibilidade do refinanciamento, que acaba incentivando o endividamento excessivo. Mas é possível prever situações e critérios em que o refinanciamento seja permitido, também mediante lei específica.

11 – Antecipação de Receita Orçamentária (ARO): antecipações estão proibidas no último ano de mandato (atualmente o são nos últimos seis meses).

---

do Art. 201 da CF, e computados “os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 [Lei Kandir], e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

12 – Último ano de mandato: não poderão ser criadas despesas que não possam ser pagas no mesmo ano ou que, tendo parcela a ser paga no exercício seguinte, não tenha reserva em caixa no exercício corrente.

13 – Relatórios: governantes e titulares de poderes deverão apresentar, periodicamente, relatórios de cumprimento de metas. O mais importante é o Relatório de Gestão Fiscal, quadrimestral.

Há ainda uma série de itens que falam de exceções ou que se demoram em pormenores da operacionalização orçamentária e financeira.

Por fim, é preciso levar em conta a emenda constitucional já aprovada no Congresso e já promulgada, que impõe limites para gastos totais com as Câmaras de vereadores, incluídos os gastos com salários de pessoal e de vereadores. São quatro níveis:

- a) municípios com até 100 mil habitantes: até 8% da RCL;
- b) municípios com população entre 100 mil e 300 mil habitantes: até 7% da RCL;
- c) municípios com população entre 300 mil e 500 mil habitantes: até 6% da RCL; e
- d) municípios com mais de 500 mil habitantes: até 5% da RCL.

Ou seja, o teto de gastos com pessoal das Câmaras de Vereadores dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (6% da RCL) tem que caber no teto de gastos totais (pessoal, custeio e investimento) com Câmaras de Vereadores dado pela emenda constitucional. Nos municípios maiores, portanto, o gasto com pessoal será forçosamente menor do que o teto dado pela Lei.

### **Análise crítica**

O nome que o governo deu à Lei é um achado feliz. De cara, obteve apoio na mídia e na opinião pública, acostumadas nos últimos anos a ver o setor público como fonte de gastos excessivos e imorais, sobretudo para pagamento de pessoal. Posicionar-se contrariamente à Lei, assim, embute o ônus de assumir a pecha de “irresponsável”.

O PT defende a austeridade, a moralidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Aliás, é o partido que introduziu esse discurso na política brasileira nos últimos vinte anos, destacando-se nas tarefas de fiscalização e denúncia de irregularidades. Muitos dos princípios normatizados na Lei são louváveis e são apoiados pelo PT. Alguns deles foram mesmo elaborados como emenda pelo partido e aceitos pelo relator.

Gastos desmedidos, falta de controle social, contratações sem critério, dívidas exorbitantes, etc. — estas são práticas que o PT reprova e que são de fato coibidas na nova lei. Mas este não é o seu cerne.

O nome não é fiel à coisa, ou seja, não expressa o conteúdo real da Lei. Ela, na verdade, numa leitura, compila e reorganiza muito dos preceitos já existente na legislação, os quais o senso comum entende, erroneamente, como austeridade fiscal, e introduz algumas novas regras. Em outra leitura, porém, revelam-se objetivos econômicos mais complexos, e é em torno deles que se estrutura a parte normativa que tanto agrada à mídia e a opinião pública.

Na sua essência a Lei impõe aos poderes, aos estados e aos municípios o ajuste fiscal que a União vem praticando nos anos recentes. Adota metas, prazos de ajuste e punições na busca obsessiva de superávits primários. Desse ponto inicial se originam duas críticas.

A primeira crítica: em nenhum momento se atenta para a qualidade dos gastos. Não há nenhuma preocupação em se averiguar o resultado social do emprego dos recursos públicos, que tipo de impacto eles têm em educação, saúde, desenvolvimento regional, etc. Nada se fala sobre metas, avaliações, relatórios ou punições relativas a este aspecto.

Na mesma linha, tampouco há prioridade no corte de despesas, a tal ponto que várias das punições previstas se referem a corte total das transferências voluntárias ou a proibição de contratação de qualquer operação de crédito, esquecendo-se da necessidade de manutenção de gastos em determinadas áreas ou mesmo de despesas emergenciais. E mais: a pretexto de punir o governante que descumpre o estabelecido, na verdade impõe-se o ônus para a comunidade

A segunda crítica: ao contrário do que preconiza a Lei, o setor público não tem que gerar superávit em todas as esferas e em todos os exercícios (nem as grandes empresas atuam dessa forma). Ao contrário, ele tem que preservar sua capacidade de atuação anticíclica, podendo gerar déficits financiáveis para dinamizar a economia ou para melhorar as condições sociais da população.

Mas o objetivo maior da Lei não é só gerar superávits primários e sim usá-los para pagar os juros e encargos das dívidas públicas. Ou melhor: pagar somente uma parcela deles, porque eles são de tal monta que o resto tem que ser pago com novas dívidas. Por isso, a Lei é apenas uma sinalização para que os investidores/credores continuem aceitando títulos públicos, já que o governo está fazendo sua parte: visa, como quase todo o que faz este governo, “melhorar as expectativas dos agentes econômicos”. O preço é cortar todo o resto: investimento, pessoal, previdência, gastos sociais, etc.

Para se ter uma idéia do que isso representa, em 1999 as dívidas interna e externa somaram mais de R\$ 500 bilhões (47% do PIB), 80% dela interna, a maior parte de curtíssimo prazo e paga com juros altíssimos. Todo o esforço fiscal, baseado em recordes de arrecadação de impostos e em cortes extremos de gastos, gerou o superávit primário recorde de R\$ 31 bilhões.

De juros e encargos das dívidas foram pagos R\$ 127 bilhões, parte com o superávit primário e parte com emissão de títulos públicos (nova dívida a juros altos). O déficit nominal, assim, foi de R\$ 96 bilhões. Isso sem contar a parcela que não é paga, mas apenas refinanciada (troca de títulos). Em 1999 esse refinanciamento totalizou cerca de R\$ 300

bilhões. A previsão orçamentária para 2000 é de que o total do refinanciamento seja de cerca de R\$ 700 bilhões.

Essa concepção permeia toda a Lei. Em vários artigos em que se prevêem penalidades por descumprimento de metas, há cortes de despesas e de transferências, menos as relativas ao pagamento de juros.

O PT sempre defendeu que a questão da dívida pública e dos altos juros está no centro da fragilidade da economia brasileira, principalmente em função do artificialismo do Plano Real, que criou passivos interno e externo enormes, com destruição da produção e do emprego, para segurar a inflação por meio do câmbio sobrevalorizado

Para sanar essa fragilidade, não cabe falar de calote na dívida. É preciso alongar de forma negociada seu cronograma de financiamento. E é possível que o Executivo e o Legislativo, juntos, usando os instrumentos legais democráticos, se encarreguem de elaborar metas e prazos orçamentários cabíveis para o caso de excesso de comprometimento com juros. O que não se pode é destruir toda a economia brasileira para satisfazer a voracidade do dito “mercado”.

Nisso se fundamenta nossa maior crítica. Sob o pretexto de se obter responsabilidade na gestão fiscal, o governo quer aprovar a garantia de manutenção do cassino financeiro e da deterioração dos gastos produtivos e sociais.

### **Comentários finais**

Primeiro, deve-se criticar o uso de uma Lei Complementar, que é mais duradoura (exige metade mais um dos parlamentares para ser modificada), para enfrentar um constrangimento financeiro. Normas estruturais estão sendo alteradas apenas para produzir efeito imediatista. Questões que exigiriam discussão mais ampla, como a gestão pública, o orçamento, o planejamento e a administração em geral, acabam afetadas sem que tenham sido de fato alvo de reflexão, uma vez que as audiências e debates se concentraram nos limites e metas de gastos.

Também deve-se considerar que muitas das regras acabarão não sendo aplicadas, seja porque alteram muito a prática atual das administrações públicas, seja porque a reação política será muito grande. Nesse caso, em breve poderão ser aprovadas modificações no texto final.

A medição de gastos com pessoal por quadrimestre, por exemplo, pode abrigar distorções, tendo em conta a sazonalidade dos gastos. Isso é mais sério no caso do último ano do mandato, quando a verificação se dará no primeiro quadrimestre (janeiro-abril).

Quanto aos servidores públicos, está desde já posta a tarefa de se valer de grande conhecimento das contas públicas tanto para acompanhar a boa gestão dos recursos quanto para negociar melhorias salariais sem que isso implique pressão por demissão de pessoal. Os artigos que limitam o gasto com pessoal a percentuais da RCL aparentemente permitem que, em situações de aumento da RCL, haja maior margem de negociação. Mas o artigo 17 é um complicador que poderá ter efeito nocivo.

Por fim, no seu sentido mais profundo, a Lei é fruto da fragilidade econômica brasileira. Uma economia sólida não precisa fazer uso do privilégio normativo dado aos gastos com as dívidas públicas. Pode-se até afirmar que, melhorando a consistência macroeconômica, ou seja, desaparecendo a fragilidade com que precisamos nos financiar junto aos emprestadores internos e externos, a Lei acabará em desuso