

## **Notas sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/99 - Lei de Responsabilidade Fiscal**

**Luiz Alberto dos Santos**

*Advogado, Mestre em Administração, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Assessor da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados*

**Fábio Chaves Holanda**

*Engenheiro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.*

Com atraso de quase 6 meses, em abril de 1999 foi cumprido, parcialmente, o disposto no art. 30 da EC nº 19/98, que previa o envio, no prazo de 120 dias a contar de 5 de junho de 1998, de projeto de lei complementar destinado a regulamentar o art. 163 da CF.

Esse dispositivo constitucional exige lei complementar para dispor sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e entidades controladas pelo Poder Público, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização de instituições financeiras, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da administração pública e compatibilização de instituições oficiais de crédito da União.

Embora o Projeto de Lei Complementar nº 18/99, denominado “Lei de Gestão Fiscal Responsável” ou “Lei de Responsabilidade Fiscal” não tenha contemplado a totalidade dos incisos do art. 163 da CF, revelando-se por isso incompleto, vai, paradoxalmente, naquilo que o regulamenta, além do previsto no art. 163. Além disso, a mesma proposição regulamenta o artigo 169 da Constituição, que estabelece limites para o gasto com pessoal e encargos na Administração Pública, e altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades)

O projeto enviado fixa, em seus 111 artigos, regras complementares e colidentes com leis recentemente aprovadas pelo Congresso, revogando, inclusive, a própria Lei Complementar nº 96/99, em vigor desde 31 de maio de 1999. Dentre as diversas medidas contempladas, determina a observância de normas gerais relativamente a quatro pontos: endividamento público, aumento de gastos com a seguridade social e demais ações governamentais de duração continuada; gastos com pessoal; administração financeira.

O projeto introduz novos conceitos, dentre eles o de “receita tributária disponível”, como sendo a variável base para o cálculo do limite de operações de crédito, concessão de garantias, montante da dívida pública e despesa com pessoal. A variável escolhida difere da base com que se calcula, pela legislação vigente, o limite de despesa com pessoal, que, nos termos da Lei Complementar nº 96/90, não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida, nos Estados, DF e Municípios, e 50%, na União. Ressalve-se que, nos termos do art. 52, inciso IX da CF, compete privativamente ao Senado Federal estabelecer limites globais para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do DF e dos Municípios e dispor sobre limites e condições para a concessão de

garantias da União em operações de crédito, o que torna inconstitucional dispor sobre tais limites em lei complementar ou ordinária, ainda que com o propósito, meritório, de vedar a fixação de limites diferenciados entre os entes da Federação.

A proposta define em seu art. 5º, como finalidade, o reforço das condições permanentes de estabilidade de preços e de crescimento econômico, objetivando a geração de emprego e renda e o bem-estar social. Trata-se, evidentemente, de norma programática, de conteúdo essencialmente político, e que não deveria constar de um diploma legal que requer objetividade e conteúdo normativo específico.

Também são elencados, no art. 6º, os princípios fundamentais da gestão responsável: I – equilíbrio entre a receita arrecadada pelo Estado e as aspirações da sociedade por ações governamentais; II- limitação da dívida pública; III – gestão da dívida pública com seus limites adequados; IV- preservação do patrimônio público líquido em níveis adequados; V- adoção de política tributária previsível e estável; VI- limitação de gastos públicos continuados; VII- a prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais; VIII- administração prudente dos riscos fiscais; IX – a transparência fiscal, através do amplo acesso da sociedade às informações sobre contas públicas.

Constata-se, aqui, mais uma impropriedade, pois alguns desses itens não têm características de princípios, em vista de sua especificidade. Além do mais, não há nenhuma referência a respeito da fiscalização e do combate à sonegação, objetivando o aumento da receita. Para o Governo, gestão fiscal responsável se resume à despesa: o aspecto da receita é totalmente desprezado, o que desde já permite identificar o real escopo da norma.

No mesmo sentido é a proibição contida no art. 13, inciso II, letra "b", onde o projeto veda a realização de operação de crédito para financiar qualquer despesa de custeio (despesas com o SUS, por exemplo). Essa regra produz engessamento absurdo, visto que, em casos extremos, o ente federativo deve ter a possibilidade de obter recursos por meio de operações de crédito para financiar despesas de custeio relevantes (é bom lembrar, que a despesa com a previdência, a saúde e a assistência social estão classificadas, atualmente, como custeio). É também vedada a utilização do superávit financeiro para gasto em despesas correntes, o que não se justifica, visto que a existência de superávit financeira só depende da administração de caixa do Governo. Trata-se de um limite irracional, já o governo pode não realizar gastos sociais previstos no orçamento, por meio de contingenciamentos, gerando superávit financeiro, mas esse superávit não poderá ser usado em gastos sociais correntes, significando uma transferência espúria de despesas sociais para despesas financeiras.

Também em relação ao endividamento, o projeto (art. 19) cria a figura do limite prudencial da dívida, proposto por iniciativa do Presidente da República e fixado pelo Senado Federal, que deve ser inferior ao limite máximo do montante da dívida, também fixado pelo Senado. Há aqui uma evidente inconstitucionalidade, ao atribuir a proposta de Lei Complementar competência privativa para o Presidente da República que não está prevista na Constituição, em matéria que compete privativamente ao Senado Federal. Além disso, o limite prudencial (90% do limite máximo) pode ser ultrapassado, desde que temporariamente e com justificativas. No entanto, caso isso aconteça o ente federativo e o agente responsável sofrerão punições.

No artigo 22, o projeto considera nulo qualquer ato que aumente despesa ou diminua receita, por um prazo superior a três anos, sem a sua respectiva compensação, ressalvada a

despesa com o serviço da dívida. Essa regra se aplica, sem distinção, à despesa decorrente da nomeação de servidores e às renúncias de receita (isenções, anistias, remissões, subsídios). Determina, ainda, que o acréscimo de despesa com benefícios previdenciários deverá sempre ser acompanhado de redução de despesas com outros benefícios e serviços ou aumento de receitas mediante novas contribuições ou majoração de contribuições. Vale dizer, se ocorrer aumento de despesa para pagamento de dívida, não será necessária a sua compensação, o que configura um privilégio a favor do capital e em detrimento das despesas sociais. Há aqui uma discriminação que prejudica as despesas correntes, que não terão o mesmo tratamento. Em caso de calamidade, somente poder-se-ia aumentar despesa para acudir os necessitados se houvesse compensação prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que requereria a *previsibilidade da calamidade*, um evidente absurdo.

O custeio da seguridade social é também limitado, na forma do art. 23 da proposta. Qualquer benefício relativo à seguridade, somente poderá ser criado ou majorado se houver fonte de custeio suficiente e **vinculado**. A obrigação da vinculação, proíbe, na prática, a utilização de recursos fiscais para o financiamento da seguridade, o que é também inconstitucional, uma vez que a Constituição permite explicitamente que, no caso de déficit na seguridade social, este possa ser financiado com recursos do orçamento fiscal. Além do mais, o orçamento fiscal pode ter déficit, por um período inferior a 3 anos, mas o orçamento da seguridade jamais poderá incorrer em déficit. Esta é mais uma dificuldade criada, sem justificativa, para as despesas sociais.

No art. 24, o projeto proíbe a edição de atos que provoquem aumento de despesas com pessoal nos 180 dias restantes do mandato do Chefe do Poder Executivo, ou no Legislativo, mesmo que a despesa seja oriunda de contratação de funcionários por concurso público. Embora voltada a impedir atos demagógicos ou clientelistas de gestão de pessoal em final de mandato, por meio dos quais o atual dirigente transfira despesas exageradas para o próximo dirigente eleito, impede a contratação normal para repor os quadros funcionais, produzindo solução de continuidade prejudicial ao interesse da sociedade.

A proposta contempla, no art. 25, regras voltadas para custeio do regime previdenciário dos servidores públicos. Repete-se, aqui, em parte, o conteúdo da Lei nº 9.717/98, e da própria Emenda Constitucional nº 20/98. Além da exigência de que esse regime tenha caráter contributivo e observe normas contábeis e atuariais, estabelece que somente poderão ser custeados mediante contribuição dos segurados, do ente federativo limitado a lei, alienação de bens, direitos e ativos por lei e eventuais compensações financeiras entre os regimes previdenciários.

Aspecto central abordado pela proposta diz respeito aos limites de despesa de pessoal. Além de revogar a Lei Complementar nº 96/99, incorporando ao seu conteúdo dispositivos dela constantes, destinados a regulamentar a aplicação do limite de gasto com pessoal, a proposta introduz nova metodologia, critérios e prazos para aplicação desses limites, fixando, inclusive, limites de gasto por Poder.

Prevê o projeto, para cada Poder de cada uma das esferas de Governo, **percentual de comprometimento máximo das receitas tributárias disponíveis**. Ou seja: em lugar do limite máximo do gasto *vis a vis* a receita corrente líquida, que é o conceito adotado pela Lei Camata, de 1995, e mantido pela nova Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999<sup>1</sup>, e que fixou em 50%

---

<sup>1</sup> Esse conceito alcança o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, inclusive de transferência correntes, menos as transferências intragovernamentais, e deduzidas as repartições constitucionais e legais de receitas tributárias, o produto das contribuições sociais destinadas ao custeio dos benefícios previdenciários e

o gasto máximo da União com pessoal e encargos da administração direta e indireta (aí incluídas as empresas que recebam recursos do Tesouro), haverá um novo critério de cálculo (receita tributária disponível, o que inclui apenas as receitas de tributos diretamente arrecadados e as receitas dos Fundos de Participação, e não mais a totalidade das receitas correntes) e um *sublimite* a ser observado por cada Poder, em cada esfera de governo. É bom lembrar que esses limites incluem as despesas com os inativos, com a contribuição do município a fundos previdenciários, com as sentenças judiciais relativo a pessoal e também as despesas de pessoal com as autarquias e fundações. As mesmas regras valem para as empresas estatais custeadas pelo Tesouro.

**No caso da União**, a despesa com pessoal será no máximo 3% da receita tributária disponível para o **Poder Legislativo, inclusive o TCU**, ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios da União, o que for menor; 7% da receita tributária disponível para o **Poder Judiciário** ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios da União, o que for menor; 1% para o **Ministério Público**; 3% para a despesa com pessoal do Distrito Federal e 46% para as demais despesas do **Poder Executivo**. O limite total, de 60% - quando a Lei Complementar nº 96/99 havia fixado limite de 50% - incidirá sobre uma base menor, a receita tributária disponível, do que o fixado na Lei Complementar nº 96/99, que era a totalidade das receitas correntes.

**No caso dos Estados**, o limite de despesa com pessoal será: 3% da receita tributária disponível para o **Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas** ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios do Estado, o que for menor; 7% para o **Poder Judiciário** ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios do Estado, o que for menor; 2% para o **Ministério Público** e 78% para as demais despesas do **Poder Executivo**.

**No caso dos Municípios**, o limite de despesa com pessoal será: 5% da receita tributária disponível para a **Câmara de Vereadores**, incluindo o Tribunal ou Conselho de Contas ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos do município, o que for menor; 65% da receita tributável disponível para o **Poder Executivo**.

São excluídos do cálculo do limite as despesas feitas com indenizações e obrigações devidas pela indenização de servidores demitidos, inclusive em Planos de Demissão Incentivada. Essa medida visa facilitar a “contabilidade” de quem apelar para demissões em massa de servidores, com ou sem PDV. Lei federal, estadual, distrital ou municipal poderá fixar limites inferiores aos fixados na lei complementar federal, para montante de dívida e despesa com pessoal. Estatui, assim, delegação legislativa em matéria que a Constituição reservou a **lei complementar federal**, o que é inconstitucional.

Caso já estivesse em vigor, a nova metodologia de cálculo e limites fixados pelo projeto alterariam significativamente a situação da União. Enquanto, com base na Lei Complementar nº 96/99, o índice de comprometimento da receita líquida disponível atingiu, no primeiro semestre de 1999, 39% da receita corrente líquida, de um máximo possível de 50%, a nova fórmula implicaria num limite de 51%, para um máximo possível de 60%. A tabela a seguir demonstra a composição das receitas e despesas consideradas para esse fim:

**Despesa da União com Pessoal e Encargos - janeiro a junho de 1999 - Situação atual e Resultante da Lei de Responsabilidade Fiscal**

| <b>METODOLOGIA PLP 18/99</b> |                    | <b>METODOLOGIA LEI COMPLEMENTAR Nº 96/99</b> |                    |
|------------------------------|--------------------|--|--------------------|
| <b>ELEMENTO</b>              | <b>EM R\$ 1000</b> | <b>ELEMENTO</b>                              | <b>EM R\$ 1000</b> |
| REC. TRIBUTÁRIA              | 38.736.000         | REC. CORRENTE                                | 101.249.509        |
| RECEITA TOTAL CONTRIBUIÇÕES  | 49.435.566         |  |                    |
| CONTR. PREVIDENCIÁRIAS       | (23.145.272)       | CONTR. PREVIDENCIÁRIAS                       | (23.145.272)       |
| PIS PASEP                    | (5.050.775)        | PIS PASEP                                    | (5.050.775)        |
| CONTR. INTERV. DOM. EC.      | -                  |  |                    |
| REC. CONTR. LÍQUIDA          | 21.239.519         |  |                    |
| TRANSF. CONST.               | (14.338.345)       | TRANSF. CONST.                               | (14.338.345)       |
| REC. TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL   | 45.637.174         | REC. CORR. LÍQUIDA                           | 58.715.117         |
|                              |                    |  |                    |
| LIMITE MÁXIMO DE COMPROM.    | 27.382.304         | LIMITE MÁXIMO DE COMPROM.                    | 29.357.559         |
| GASTO REALIZADO              | 23.151.956         | GASTO REALIZADO                              | 23.151.956         |
| % COMPROMETIMENTO            | 51%                | % COMPROMETIMENTO                            | 39%                |

Fonte: STN/MF - Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira, julho 1999.

Além desses limites máximos, que para a União totalizam 60% das receitas tributárias disponíveis, deverá ser observado um “limite de prudência” de 90% do mesmo.

A despesa da União, assim, já estaria bastante próxima do limite prudencial, a partir do qual aplicam-se as medidas fixadas no art. 42 da proposta, dentre as quais a suspensão: a) de concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração que já não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho, b) da revisão, revisão, reajuste ou adequação de remuneração; c) da criação de cargos, empregos ou funções; d) da alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; e) do provimento de cargos públicos ou a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria, morte ou invalidez nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública; e f) da contratação de horas-extras.

Se o montante da despesa relativa a pessoal, realizada por um Poder, de qualquer ente da Federação, exceder o valor resultante da aplicação do seu limite máximo no trimestre, o percentual excedente terá de ser eliminado no prazo de dois trimestres e ser reduzido à metade, no mínimo, no primeiro trimestre. Se o ente federativo não se enquadrar no limite máximo de despesa com pessoal, serão suspensos os repasses de verbas federais e estaduais (inclusive FPM e FPE). Além do mais, no caso do Poder Executivo municipal extrapolar o limite com pessoal, o município ficará impedido de contratar qualquer operação de crédito; no caso da Câmara de Vereadores ultrapassar o limite, serão suspensos todos os seus repasses financeiros e depositados em uma conta especial.

Se o limite de gasto com pessoal for ultrapassado, deverão ser adotadas, no prazo de dois trimestres, medidas de redução da despesa com pessoal, até que o percentual excedente seja eliminado: a) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, mediante exoneração **ex officio** dos respectivos ocupantes; b) exoneração dos servidores não estáveis da administração direta, autárquica e fundacional; e c) exoneração do

servidor estável, após a edição de ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a atividade funcional e o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. Poderá também ser adotada a redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos vencimentos, ou desativados temporariamente ou extintos órgãos ou unidades, desde que não afetado o funcionamento de serviço público essencial à sociedade. Evidentemente o juízo sobre o que seja "serviço público essencial" dependerá de normatização, já que a Lei Complementar não os define.

O projeto veda, ainda, à União destinar recursos para atender a despesas com ações e serviços públicos típicos dos demais entes da Federação, permitida, todavia, a cooperação financeira e transferências para programas de educação pré-escolar e ensino e fundamental, e de saúde pública e assistência social, ou para atender calamidades públicas. Proíbe também a transferência voluntária para custear despesas de pessoal ativo e inativo. Embora esta vedação esteja prevista no art. 167, X da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, aqui também se evidencia o grau de penalização da despesa com pessoal, uma vez que não estão vedadas transferências para outras finalidades, inclusive para privatização, nem tampouco são admitidas excepcionalidades, como por exemplo necessidades urgentes decorrentes de calamidades, epidemias, etc.

Para receber qualquer transferência voluntária o ente federativo deverá comprovar estar adimplente com tributos federais (inclusive contribuições sociais e parafiscais) e com empréstimos, financiamento e refinanciamentos devidos ao ente transferente, inclusive suas autarquias e instituições financeiras. Além disso, a União exigirá comprovação de realização de esforço fiscal e tributário mínimo, satisfação das normas gerais estabelecidas em lei para organização do regime de previdência de servidores e a satisfação de contrapartida mínima de recursos.

As empresas estatais deverão ser classificadas quanto ao grau de dependência de recursos do Tesouro. As que sejam auto-suficientes deverão ser tratadas como empresa típica, não estando sujeitas aos princípios e normas fixados pela lei; **as demais serão tratadas segundo as mesmas regras aplicáveis à administração direta, autárquica e fundacional**. As empresas disporão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira nos termos de contrato de gestão, que fixará metas de desempenho. Fica claro, assim, que somente aquelas empresas que buscarem, por todos os meios ao seu alcance, ampliar as suas receitas próprias até atingirem a auto-suficiência, merecerão a "autonomia" inerente ao contrato de gestão, cabendo às demais adequarem-se às políticas de ajuste.

Caso o excesso seja verificado no âmbito dos Poderes, os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias serão depositados em conta especial e sua utilização ficará condicionada à comprovação da observância do limite. Trata-se de clara ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Se, por exemplo, o Poder Judiciário, por qualquer motivo, não consiga se enquadrar no limite de pessoal no prazo máximo de 6 meses, todos os seus recursos serão bloqueados, em outras palavras, todo o Poder Judiciário ficará completamente paralisado até ser cumprido o limite.

Esse é mais um detalhamento desnecessário e até inconstitucional, pois determina como e de que maneira o ente federativo ou o Poderes de um mesmo ente devem se enquadrar nos limites, ferindo a sua autonomia constitucional. Além do mais, a forma proposta de enquadramento

não leva em conta a racionalidade administrativa e as necessidades do aparelho estatal, invadindo a seara da própria administração.

O projeto obriga que as disponibilidades de caixa dos entes federativos sejam depositados em instituições financeiras habilitadas, inclusive privadas. Já as disponibilidades de caixa dos recursos vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários dos servidores devem possuir contas separadas na mesma instituição financeira. Além do mais, esses recursos não podem ser aplicados em títulos da dívida pública estadual ou municipal, nem em ações ou títulos de empresas controladas pelo ente federativo, nem serem objeto de empréstimos, de qualquer natureza, aos respectivos segurados ou ao poder público. Essa previsão contraria o § 3º do art. 164 da Constituição Federal, o qual dispõe que as disponibilidades da União devem ser depositadas no Banco Central, as dos Estados, DF e Municípios em instituições financeiras oficiais, jamais em bancos privados.

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO - somente poderão ser utilizadas para insuficiência de caixa. A ARO só pode ser feita no mesmo banco em que está depositada a disponibilidade do ente federativo, com garantia vinculada e nos limites definidos pelo Senado. A operação somente poderá ser realizada, em cada exercício, entre 10 de janeiro e 13 de dezembro (datas aproximadas). Toda operação de ARO deverá ser liquidada até o décimo quinto dia útil anterior ao final do exercício. A contratação, no caso de estados e municípios, dependerá de prévia e expressa autorização do Banco Central. Trata-se, aqui, de intromissão indevida na autonomia dos entes federativos: atualmente as AROS são realizadas por leilão no BACEN, permitindo que o ente federativo consiga uma taxa de juros mais favorável. Na forma proposta pelo projeto, se criará uma reserva de mercado para a instituição financeira que detenha a conta do ente federativo. Finalmente, no último ano de exercício do mandato, a ARO deve ser liquidada até o encerramento do primeiro semestre. A dívida a respeito dessa disposição refere-se à invasão de competência privativa do Senado Federal, pois a Resolução nº 78, de 1998 já regulamenta essa matéria. No entanto, não se pode negar o mérito da precaução, evitando comprometimento de receitas futuras que ultrapassem o mandato do dirigente eleito cujo mandato se encerra.

Quanto às operações de crédito, merece destaque a previsão do art. 36, segundo o qual caso uma operação de crédito seja realizada em desrespeitando às normas fixadas no projeto a mesma será cancelada, com a devolução dos recursos ou constituído uma reserva para pagamento do empréstimo, e enquanto não for efetuado o cancelamento ou a amortização dessa operação, será considerada dívida vencida e não paga, sendo vedada qualquer outra operação de crédito, inclusive ARO. Além do mais, será suspensa qualquer transferência de recursos de outro ente federativo, exceto as transferências constitucionais tributárias. Há aqui uma dúvida quanto à natureza das transferências destinadas ao financiamento do SUS e FUNDEF. Caso essas transferências não sejam consideradas constitucionais tributárias, decorrerão graves prejuízos à prestação de serviços essenciais, materializando o "desmonte" do aparelho estatal voltado a esses serviços, e penalizando toda a população do estado ou município pelo fato de o governador ou o prefeito haver realizado empréstimo considerado irregular.

No que se refere ao endividamento, a proposta proíbe a utilização de receita de operações de crédito que exceda as despesas de capital. Ou seja: a receita de capital somente poderá ser utilizada para despesas de capital (investimentos ou pagamento de dívida). Fica vedada a utilização de empresas para captação de recursos para a Administração Pública, bem como a

utilização de títulos de crédito para obtenção de recursos. É vedada a realização de operações de créditos com bancos estatais para o financiamento de qualquer despesa corrente, principalmente despesa com pessoal, dos entes federativos, o que igualmente fere a autonomia dos entes federativos, limitando a sua capacidade de gestão, ainda que detenham capacidade de pagamento. Também é proibida (art.101) aos Estados e Municípios realizar **qualquer operação de crédito que represente violação de acordos e contratos de refinanciamento firmados com a União**. Estados e Municípios ficarão, assim, totalmente subordinados àquilo que acordarem quando renegociarem dívidas com a União, abrindo mão de sua capacidade de **autogoverno**.

Prevê também o projeto (art. 37) que, se a dívida consolidada de um ente federativo for superior ao nível prudencial, deverá gerar superávit com sua receita própria. Essa previsão obriga que as transferências recebidas de outros níveis federativos sejam aplicadas para a diminuição da dívida, atingindo de maneira exagerada, principalmente, os estados e municípios mais pobres, que dependem mais das transferências. Além do mais, trata-se também de matéria de competência privativa do Senado Federal, e que não pode ser regulamentada em lei complementar ou ordinária.

Ultrapassado o limite de endividamento, o Estado, Município ou a União terão que enquadrar-se no prazo de um semestre. E, enquanto não estiver dentro do limite prudencial, o ente não poderá obter empréstimos (nem ARO), além de ser obrigado a transferir suas disponibilidades de caixa para uma conta especial no BACEN, onde a sua movimentação dependerá de prévia autorização e acompanhamento do Banco Central. Configura-se, assim, uma nova forma de intervenção no ente federativo, suprimindo a sua autonomia gerencial e financeira. Caso não seja cumprido o prazo para o ente se enquadrar nos limites da dívida, o ente federado sofrerá novas restrições e punições, tais como a proibição de utilizar disponibilidades de caixa para quaisquer pagamentos, exceto pessoal e encargos, benefícios previdenciários e assistenciais, manutenção de serviços essenciais à assistência médico-hospitalar do Sistema Único de Saúde, serviço da dívida, repartições tributárias e gastos urgentes, cujo adiamento possa prejudicar o bem-estar da população, e a proibição de receber repasses ou transferências voluntárias, ou realizar operações de crédito.

Embora detalhista ao extremo para **limitar as despesas** e reduzir a autonomia de gestão dos entes federados e seus Poderes, o projeto prevê, no art. 46, norma que admite, em caráter excepcional, o descumprimento temporário de todas as normas de gestão fiscal dos artigos anteriores. Para isso ser possível, é necessário que seja aprovado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demonstrado, na declaração de gestão fiscal responsável, os motivos e as medidas a serem adotadas para o enquadramento nas normas. No entanto, quando as metas fiscais não forem atingidas, e for verificado desequilíbrio durante o exercício financeiro, promover-se-á o corte automático de despesas, na proporção necessária para o cumprimento das metas; a LDO poderá determinar a aplicação diferenciada do percentual de corte automático, contornando a tendência ao corte linear dos gastos, de acordo com as prioridades nela fixadas. De antemão, fixam excepcionadas do corte as despesas com pessoal, dívida, transferências constitucionais, gastos urgentes, previdência social, seguro-desemprego e SUS, o que, a princípio, acaba por acarretar a ineficácia da norma. O corte será aplicado pelo Poder Executivo. A aplicação do corte será dispensada apenas em casos de calamidade, guerra ou quando for constatado baixo crescimento econômico (taxa negativa ou de no máximo 1% de crescimento do PIB), desde que autorizada a dispensa pela lei de diretrizes orçamentárias.

Medida de extrema gravidade está contida no art. 49 da proposta: autoriza o Poder Executivo a promover, mediante decreto, o corte automático de despesas em todos os Poderes, desde que o justifique. Na prática, permite a intervenção do Poder Executivo nos demais Poderes, afetando a autonomia administrativa e financeira dos mesmos.

Transitoriamente, prevê a proposta no seu art. 103 que, nos 5 anos posteriores à sua aprovação, a despesa com pessoal deverá observar como limite a média da despesa efetivamente paga e o montante da receita tributária disponível nos exercícios financeiros de 1997 e 1998, caso seja inferior aos limites permanentes fixados. A despesa com serviço de terceiros seguirá a mesma regra. Assim, fica "congelado" o montante de gasto com pessoal e encargos, em face do realizado em 1997 e 1998, da mesma forma que a despesa com serviços, meio encontrado para tentar conter a possível burla do limite de gasto com pessoal por meio da terceirização da força de trabalho, que permitiria que tais despesas fossem classificadas como despesas correntes. Quanto aos limites de gasto com pessoal por ela estabelecidos, vigorarão somente após 2 anos do início da vigência da lei complementar, ou seja, até então permanecerá em vigor a Lei Complementar nº 96/99. Vencido esse prazo, a partir do primeiro trimestre seguinte à sua entrada em vigor - o nono trimestre, ou após dois anos e três meses - os limites por ela fixados estarão em plena vigência.

No mérito, o governo fez uma opção política muito clara a favor do setor financeiro. Há limites e compensações de despesas, para todos os componentes do déficit público (despesa com pessoal, montante da dívida, limites para operações de créditos e garantias, limites para despesas de duração continuada, etc.), mas não há limites para o componente mais importante: as despesas financeiras. O que, na prática, significa combater o déficit público, única e exclusivamente, com a redução de recursos sociais. Ademais, o projeto não dispõe sobre a administração das receitas (sonegação fiscal, administração ineficiente, elisão fiscal), além de ressaltar o Banco Central de sua responsabilidade fiscal, convalidando qualquer política monetária, essa, sim, realmente, considerada irresponsável.

Um projeto de lei de "responsabilidade fiscal" atende, evidentemente, a um anseio coletivo de que, mediante a fixação de normas de observância obrigatória pelos agentes políticos, se assegure uma administração estatal responsável e eficiente, sem prejuízo da sua efetividade. Infelizmente, a proposta enviada pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, reflete apenas a ideologia momentaneamente hegemônica, que já está sendo abandonada pelos países desenvolvidos, a teoria econômica neoliberal. Convém lembrar que, segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997, o gasto público médio em porcentagem do Produto Interno Bruto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sofreu uma elevação, entre 1960 e 1980, de mais de 100%; entre 1980 e 1995, este gasto sofreu uma elevação de cerca de 5%, passando de 44% para 49%. Enquanto isso, nos países em desenvolvimento, o crescimento acumulado no período foi da mesma ordem - embora tenha havido decréscimo, desde 1985, de cerca de 4%<sup>2</sup>. Ainda que, desde 1995, tenha havido nos países da OCDE uma redução no gasto público, essa redução é, ainda, tímida, tendo havido, em certos casos, até mesmo crescimento, como é o caso do Japão, como demonstra a Tabela 1, para alguns países selecionados da OCDE:

---

<sup>2</sup> Banco Mundial. Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1997.

**Tabela 1 - Gastos Totais do Governo - OCDE - como percentual nominal do PIB**

| País        | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1999* | 2000* |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Alemanha    | 38.3 | 48.4 | 47.9 | 47.0 | 45.1 | 49.8 | 47.9 | 46.9  | 46.3  |
| Canadá      | 34.1 | 39.2 | 39.6 | 46.0 | 46.7 | 46.5 | 42.6 | 41.8  | 41.2  |
| Espanha     | 21.6 | 24.4 | 32.2 | 40.2 | 42.5 | 45.5 | 42.2 | 40.8  | 40.3  |
| EUA         | 30.0 | 32.8 | 31.4 | 32.9 | 32.8 | 32.8 | 31.6 | 31.2  | 31.1  |
| França      | 38.5 | 43.4 | 46.1 | 52.1 | 49.8 | 54.3 | 54.2 | 53.9  | 53.5  |
| Itália      | 32.8 | 41.1 | 41.9 | 50.9 | 53.6 | 52.7 | 50.6 | 49.4  | 48.8  |
| Japão       | 19.0 | 26.8 | 32.0 | 31.6 | 31.3 | 35.6 | 35.2 | 38.4  | 39.1  |
| Reino Unido | 37.2 | 44.8 | 43.4 | 44.4 | 41.8 | 44.4 | 41.0 | 40.3  | 40.6  |
| Suécia      | 42.8 | 48.4 | 60.1 | 63.3 | 59.1 | 65.6 | 62.3 | 59.6  | 58.1  |
| Suíça       | ..   | ..   | ..   | ..   | 41.0 | 47.5 | 48.8 | 49.2  | 49.3  |

Fonte: OCDE, 1999. URL Internet <http://www.oecd.org/puma/stats/window/table1.pdf>

No Brasil, a preocupação com o déficit público têm produzido investidas com vistas ao controle dos gastos públicos, de que são exemplo os cortes orçamentários adotados em abril de 1999, atingindo drasticamente as despesas com investimentos programadas para o ano de 1999, e destinados a garantir o cumprimento de metas acertadas com o Fundo Monetário Internacional, totalizando R\$ 3,8 bilhões. A meta é atingir um superávit primário total de 2,5% do PIB, ou 24 bilhões de Reais<sup>3</sup>. Dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional em julho de 1999 anunciavam que o governo não teria dificuldades em atingir essa meta, tendo em vista já ter obtido um superávit primário, nos primeiros seis meses do ano, de R\$ 12,27 bilhões<sup>4</sup>.

As medidas inseridas na Lei de Responsabilidade Fiscal terão, efetivamente, grande impacto, se implementadas, submetendo, efetivamente, a gestão dos órgãos e entidades da administração pública a limites intransponíveis - e em grande medida incompatíveis com a sua sobrevivência. Nota-se, no esforço de submeter a administração pública aos limites de gasto impostos pela área econômica do Governo, uma evidente incompatibilidade com as premissas de resgate da capacidade de auto-administração da administração gerencial, que por outro lado só se compatibiliza com essa à medida que tais entidades efetivamente dependam cada vez *menos* de recursos orçamentários, buscando suas fontes de custeio *no mercado*, ou seja, *privatizando* a sua atuação, se não a sua natureza jurídica.

Outro aspecto dessa lei, é a criminalização dos agentes públicos que a desrespeitarem. Simultaneamente, foi enviado ao Congresso outro projeto de lei que define as penas de reclusão para os administradores públicos. Como boa parte dessa lei, essa determinação revela, apenas, a opção política do momento, está-se, na verdade, tentando punir aqueles governadores, prefeitos e administradores públicos que não rezam na mesma cartilha.

Parece-nos que o Governo tenta resolver todos os seus problemas fiscais e administrativos (sob a sua ótica, é claro) com esse projeto de lei, visto que, o projeto trata de assuntos diversos que jamais deveriam estar no mesmo texto legal. No entanto, o mais grave problema da proposta, está na sua concepção de Estado Mínimo.

<sup>3</sup> MENDES, Karla e VERDINI, Liana. União corta R\$ 20 milhões do DF. Correio Braziliense, 21 de abril de 1999, p. 20.

<sup>4</sup> Governo consegue superávit primário de R\$ 12 bi até junho. Folha de São Paulo, 22 jul 1999.

Rigor e controle nos gastos, assim como solvência do setor público, itens mais do que desejáveis, não se confundem com a busca, a todo custo, de superávit em todas as esferas e em todos os exercícios; aliás, nem as empresas privadas atuam assim. O setor público, mais do que qualquer outro ator, deve dispor de condições para incorrer em déficits (financiáveis em médio e longo prazos) sempre que a avaliação conjuntural ou a aposta estratégica recomendar.

O projeto mostra-se, muito mais, um instrumento de *marketing político*, pois a lei complementar requerida pelo art. 163 da CF - que deveria dispor sobre finanças públicas - vem "travestida" de lei da responsabilidade fiscal, ampliando, no que interessa àquela ideologia, o seu escopo, sem atender integralmente o mandamento constitucional. É bom lembrar que a lei complementar prevista no artigo 163 da Constituição Federal deveria dispor sobre: I - finanças públicas, II - dívida pública, III - concessão de garantias pela entidades públicas, IV - emissão e resgate de títulos, V - fiscalização das instituições financeiras, VI - operações de câmbio e VII - funções das instituições oficiais de créditos da União. O governo esqueceu, propositadamente, os itens V, VI e VII que envolvem o mercado financeiro. Se esses itens já estivessem regulamentados, haveria instrumentos jurídicos para punir a irresponsabilidade da política monetária e cambial do Banco Central e, quem sabe, até evitar os atuais escândalos financeiros. Assim como o déficit público deve ser controlado, também as despesas com o pagamento dos serviços financeiro devem ser limitadas. Isso sim, seria a verdadeira responsabilidade fiscal.

Ademais, sob o prisma da boa técnica legislativa, o projeto é um desastre: excessivamente redundante e detalhista, remissivo e não sistemático, repete legislações já existentes e trata de assuntos diversos que já estão disciplinados em outras normas jurídicas ou que deveriam ser disciplinados por outra lei complementar. Sob o aspecto constitucional, o projeto afronta diversos dispositivos: fere a autonomia dos entes federativos, desrespeita a autonomia dos Poderes da República, invade competências, fixa regras inaplicáveis e restringe limites constitucionais já existentes. Confunde norma jurídica com discurso político ou carta de intenções, parecendo, ao final, voltado a "prestar satisfações" aos organismos financeiros internacionais e dar a impressão de que existe um comando político e técnico sobre a economia do setor público brasileiro. Além do mais, por ser uma lei complementar, as regras propostas devem ser gerais e não podem desrespeitar a autonomia administrativa e financeira dos Poderes da União e dos entes federativos.

Em função dessas características, o Relator do PLP nº 18/99, Deputado Pedro Novaes, já anunciou que apresentará substitutivo perante a Comissão Especial que aprecia o Projeto, atenuando essas características e simplificando-o por meio da supressão de dispositivos dele constantes.

No entanto, o êxito desse debate - necessário e estratégico - requer a presença dos entes federativos, por meio de seus representantes - legisladores, governadores, prefeitos e demais administradores públicos - para que possam, tendo em vista a complexidade e abrangência do proposta, apresentar as suas críticas e suscitar as controvérsias indispensáveis à apreciação do projeto ora em discussão. Sem isso, estaremos vislumbrando, tão-somente, uma proposta tecnocrática e anti-democrática, cujo alcance e impacto, especialmente no que toca às políticas públicas na área social e ao custeio do aparelho estatal somente será dimensionado *a posteriori* - quando somente nos restará chorar sobre o leite derramado.