

---

## DOIS ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

---

Ministro Humberto Guimarães Souto<sup>1</sup>

Senhora Presidente da Associação Mineira de Municípios,  
Senhores Prefeitos,

Por dois motivos, tenho imensa satisfação em participar deste Congresso Mineiro de Municípios.

O primeiro deles é o de falar em Minas Gerais. Aqui iniciei minha trajetória profissional, como contabilista. Também aqui tive oportunidade de começar minha vida pública, como Vereador em Montes Claros e depois Deputado Estadual. Daqui, ungido pela confiança do povo mineiro, parti para o exercício de seis mandatos consecutivos na Câmara Federal. E, se hoje exerço o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, é porque o apoio do povo mineiro conduziu-me a esse destino. Aqui estão minhas raízes, aqui desenvolvi os valores que me guiam, aqui está o povo que amo, aqui é onde me sinto bem.

O segundo motivo de minha satisfação é o tema que terei oportunidade de abordar, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, apesar das dificuldades enfrentadas nesses dois anos iniciais de sua implantação, considero um grande avanço institucional para o país.

Todo administrador privado sabe que o futuro de sua empresa está seriamente ameaçado se ela exibem constante mente um desequilíbrio entre despesas e receitas. O gestor público, entretanto, nem sempre tem percepção de que este descompasso tem reflexos negativos não só sobre o órgão ou entidade que dirige, mas sobre o funcionamento de toda a economia nacional.

Esse desequilíbrio somente pode ser corrigido de duas formas: mediante corte de despesas, por um lado, ou mediante aumento de receitas, por outro. Nesse último caso, o aumento somente pode ser obtido mediante elevação de tributos, emissão de moeda ou obtenção de financiamentos.

Nenhuma das três opções é conveniente. Ampliar a carga tributária onera o setor produtivo da economia. Emitir moeda acarreta aceleração da inflação. E o endividamento acarreta desvio de recursos do setor produtivo e pagamentos crescentes de amortizações e de juros, o que termina por ampliar o desequilíbrio de caixa e por comprometer a disponibilidade de recursos para gastos sociais.

Desse modo, o equilíbrio das finanças estatais é requisito essencial para garantir alocação de recursos públicos no atendimento de necessidades fundamentais da sociedade, como saúde, educação, segurança, moradia e saneamento.

Para tanto, é indispensável estabelecer freios à imprudência na execução dos orçamentos públicos, sob pena de comprometer perspectivas futuras de crescimento e de redução de desigualdades sociais.

---

<sup>1</sup> Presidente do TCU.

Essa foi a premissa fundamental na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja estruturação se deu em torno de quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Tais pilares estão definidos no primeiro artigo da LRF, onde se lê que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, destinada a prevenir riscos e a corrigir desvios capazes de desequilibrar as contas públicas.

No planejamento são estabelecidas as diretrizes da gestão fiscal, que consistem em metas, limites e condições para gestão de receitas e despesas e para assunção de dívidas, de modo a fortalecer o processo orçamentário como estabelecimento de compromissos dos gestores públicos com a sociedade.

A importância conferida à transparência inspirou-se no Tratado de Maastricht, firmado pela Comunidade Econômica Européia em 1992, e na legislação fiscal de países bem sucedidos no controle das finanças públicas, como o “Budget Enforcement Act” norte-americano, de 1990, e o “Fiscal Responsibility Act” neozelandês, de 1994.

Faço um parênteses para chamar a atenção para o fato de que, pelos exemplos que dei, a preocupação com equilíbrio fiscal não é algo existente apenas no Brasil. É uma característica, isso sim, de todos os países que conseguiram atingir elevado nível de desenvolvimento econômico e social.

Voltando à questão da transparência, destaco que a lei exige prestações de contas individualizadas dos Chefes do Poder Executivo, dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público.

Além disso, é exigida ampla divulgação de dados sobre a gestão fiscal, mediante publicação de Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária bimestrais e de Relatórios de Gestão Fiscal trimestrais e pela atualização mensal, pelo Ministério da Fazenda, de um registro eletrônico da relação de entes que ultrapassaram os limites máximos estabelecidos para endividamento.

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira foi o estabelecimento de limites para realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda foi a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária.

O último pilar, o da responsabilização, implica a possibilidade de aplicação de sanções a entes que infringirem normas, que poderão ficar impedidos de receber transferências federais voluntárias, obter garantias e celebrar operações de crédito.

Para completar o sistema de responsabilização, a Lei nº 10.028/2000 estabeleceu crimes contra a gestão fiscal responsável e penalidades aplicáveis aos agentes públicos. Em determinados casos, tais penalidades podem atingir até mesmo os dirigentes máximos dos Poderes ou órgãos.

Todos esses avanços motivaram uma rápida tramitação do projeto de lei e sua publicação em maio de 2000, com o objetivo de assegurar a implantação de seus

benefícios já naquele exercício, ante a iminência de um processo eleitoral que, como sabemos, costumava trazer consigo aumentos substanciais de despesas públicas.

A controvérsia sobre a lei iniciou-se imediatamente. De um lado, aqueles que viam nela um notável instrumento de disciplina das finanças públicas. De outro, os que apontavam suposto viés ideológico na lei e dificuldades para sua implementação por Estados e Municípios.

Para termos uma visão equilibrada da questão, devemos nos perguntar se é possível a qualquer indivíduo, família ou empresa melhorar indefinidamente sua condição de vida ou seus resultados econômicos com base em um endividamento crescente.

Obviamente, a resposta é não. Algum dia, essa entidade privada não conseguirá mais arcar com os ônus de suas dívidas, entrará em colapso e correrá o risco de perder todo o patrimônio que acumulou.

O mesmo ocorre com os entes estatais. Todas as dívidas públicas terão que ser pagas um dia. É ilusão achar que isso poderá ser adiado indefinidamente, ou que essa responsabilidade poderá ser transferida impunemente para outras esferas de governo ou para os próximos governos. No fim, quem arcará com a dívida será, inevitavelmente, o cidadão comum, que paga impostos e que será penalizado também com o desvio, para pagamento de encargos financeiros, de recursos que poderiam atender gastos sociais.

Não achem que delinear um quadro apenas hipotético. O processo que descrevi levou à sua atual crise a Argentina, onde o tecido social se aproxima de uma ruptura e as condições de sobrevivência da sociedade encontram-se seriamente ameaçadas. Lá, os especialistas apontam a falta de controle sobre gastos públicos, sobretudo das Províncias, como uma das causas determinantes do colapso econômico.

O fato de termos conseguido iniciar um processo de reorganização das finanças públicas, de termos conseguido um equilíbrio entre receitas e despesas, é que nos permitiu evitar uma catástrofe como a que assola o país vizinho. Sem esse equilíbrio, a crise argentina teria sérios reflexos sobre nós, exatamente como aconteceu diversas vezes em passado recente.

Esse exemplo mostra a importância do papel de cada administrador público e dos órgãos de controle na consolidação desse processo. Mostra, também, o papel fundamental que desempenhou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na busca do equilíbrio financeiro, a LRF enfrenta dois aspectos fundamentais da nossa cultura de gastos públicos: a tendência a gastos elevados com pessoal e o endividamento constante e crescente.

Até pouco tempo, não tínhamos assimilado a idéia de que a máquina estatal não pode ser um fim em si mesma. Além de pagar pessoal, é preciso ter dinheiro em caixa para fazer frente a outros gastos típicos do governo, como investimentos em infra-estrutura, a oferta de bens e serviços de natureza social e estímulo a setores estratégicos.

No que diz respeito à dívida pública, não tínhamos sepultado a idéia de que não podemos nos sustentar à custa de endividamento desenfreado, porque a dívida de hoje certamente será o pesadelo de amanhã.

A experiência dos dois últimos anos demonstra que, felizmente, essa cultura se modifica, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito federal, passamos por uma fase de aprendizado da nova lei. No início, o TCU identificou atrasos na publicação dos relatórios de gestão fiscal referentes ao ano 2000 e a publicação em veículos distintos da imprensa oficial.

Naquele momento, entendemos que era mais importante termos uma atuação pedagógica e orientarmos os órgãos, pois tratava-se de uma situação nova e a lei não esclarecia onde deveria ser feita a publicação.

Isso deu resultado. Desde então, praticamente todos os órgãos vem publicando a tempo seus relatórios de gestão, assim como os dirigentes dos três poderes e do Ministério Público têm apresentado regularmente as contas que serão submetidas ao julgamento do Congresso Nacional após a emissão de parecer pelo TCU. Até onde pudemos constatar, não existem problemas no cumprimento, pelos entes federais, dos limites estabelecidos pela lei.

No plano estadual, o saldo de dois anos de aplicação da lei também é positivo. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão incumbido de consolidar as contas das três esferas de governo, desde o início de 2000 até fevereiro de 2002 os Estados tiveram um saldo positivo de aproximadamente R\$ 15 bilhões entre receitas e despesas, enquanto em 1998 haviam acumulado um déficit de R\$ 9,1 bilhões. **Embora alguns Estados estejam com dificuldade para realizar seu ajuste fiscal no prazo que se encerra no final deste ano, as infrações à LRF são eventos localizados, segundo se depreende das manifestações dos Tribunais de Contas dos Estados.**

No que tange aos Municípios com menos de 50.000 habitantes, que representam 90% do total de municipalidades, a LRF facilitou a atividade de controle. Para evitar que a administração desses entes seja sobrecarregada, a lei facultou a verificação semestral dos limite de gastos com pessoal e da dívida consolidada, bem como a elaboração dos relatórios de gestão fiscal.

Note-se que a tolerância diz respeito apenas aos prazos para apuração dos limites e a sua divulgação. Se algum dos limites for ultrapassado, o Município disporá do mesmo prazo de ajuste fixado para os demais entes e estará sujeito ao prazo quadrimestral de apuração, enquanto perdurar o excesso.

Também foi concedido um prazo mais longo, de cinco anos, para que os Municípios de menor porte elaborem instrumentos orçamentários pelos quais serão fixadas metas anuais para receitas, despesas, resultados e endividamento, facilitando a adesão dessas localidades aos compromissos fixados pela Lei.

Este ano teremos a primeira eleição para a Presidência da República e para governos estaduais sob vigência da LRF. De acordo com dados históricos, os gastos nessa época são altos. Para coibir essa tendência, o artigo 42 da lei deixa claro que, nos oito últimos meses de mandato, o administrador só pode assumir dívidas que

possam ser pagas até o final da sua gestão, ou deve deixar em caixa dinheiro suficiente para que elas sejam pagas na gestão seguinte.

Isso exige cuidado para que a programação de pagamentos não se antecipe às receitas realizadas. Naturalmente, só é possível conhecer o montante de receitas realizadas após o final do exercício, e, por isso, é preciso agir conservadoramente ao assumir compromissos na fase final do mandato, para que não se corra o risco de ultrapassar as disponibilidades.

Já me indagaram o que aconteceria em caso de quebra da arrecadação, isto é, nas situações em que a receita realizada é inferior à prevista e, por essa razão, não existe saldo de caixa suficiente para pagamento dos compromissos assumidos no final do mandato.

Na União, não tivemos qualquer evento dessa natureza. Nem por isso deixo de examinar o tema, por entender que ele é crucial para obtenção do equilíbrio fiscal, que é nosso objetivo maior.

Em minha opinião, na hora de efetuar o gasto, o ordenador de despesa não deve se amparar apenas na previsão de receita da lei orçamentária. Todos sabemos que o orçamento contém projeções que podem não se confirmar. Por essa razão, as regras de direito financeiro determinam que a receita seja apropriada pelo regime de caixa e as despesa pelo de competência, alternativa mais conservadora e segura para os cofres públicos.

Decidir sobre os gastos públicos exclusivamente com base em projeções orçamentárias é um risco demasiado para o ordenador, porque a LRF afirma categoricamente a necessidade de quitação das dívidas no final do período ou de existência de recursos suficientes em caixa.

A lei penal, por sua vez, é expressa ao prever pena de reclusão de 1 a 4 anos pelo descumprimento da regra de gastos no final de mandato, matéria que será processada perante o Poder Judiciário.

Sabemos que convênios com a União são muito importantes para os Municípios. Sobre esse aspecto, gostaria de registrar que as prefeituras só podem contar com os repasses de convênio a partir da respectiva assinatura. Antes disso, o que existe é mera expectativa de receber recursos, o que não afasta a responsabilidade do gestor pela assunção de compromissos que venham ficar a descoberto. Só o convênio devidamente formalizado gera para o Município direito a exigir os recursos e é capaz respaldar o ordenador de despesas quanto à decisão de contrair compromissos.

Além das sanções penais, que são de ordem pessoal e atingem o ordenador da despesa, vale lembrar que a inobservância da regra de gastos no final de mandato pode prejudicar seriamente Estados e Municípios, fazendo com que deixem de receber transferências voluntárias da União, isto é, recursos repassados por meio de convênios e instrumentos afins, e que não tenham o aval do governo federal para empréstimos no exterior.

Vivemos a fase de consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja força é uma realidade inquestionável entre nós. Por se tratar de um diploma legal que

envolve diversos aspectos das finanças públicas, o sentido de seus inúmeros dispositivos será encontrado quando de sua aplicação ao caso concreto.

Os administradores públicos contribuirão para isso com argumentos fornecidos por sua experiência cotidiana.

Os Tribunais de Contas terão oportunidade de interpretar normas e estabelecer seu alcance no momento em que forem chamados a exarar pareceres sobre as contas dos titulares de poderes, relatórios de gestão e outras matérias relacionadas à aplicação da lei pelos órgãos sujeitos à sua jurisdição.

Exemplo disso foi resposta dada pelo Tribunal, no final do ano passado, a interessante consulta formulada pelo Senado Federal. Indagou aquela Casa Legislativa quais despesas com terceiros estariam sujeitas ao limite transitório previsto no art. 72, correspondente ao percentual da receita corrente líquida comprometido com essa finalidade no exercício de 1999.

Naquela oportunidade, o TCU analisou tese de que apenas despesas relacionadas a substituição de mão-de-obra estariam sujeitas a esse limite. Firmou-se entendimento de que a totalidade das despesas com serviços de terceiros está sujeita ao limite previsto no art. 72, excluídas justamente contratações para substituição de servidores e empregados públicos, porque estas estão incluídas no limite específico de gastos fixado no § 1º do art. 18.

O Poder Judiciário também terá papel de destaque no processo de afirmação da Lei Fiscal. Neste mês de maio, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal suspendeu três dispositivos da lei, ao apreciar um pedido de liminar formulado em ação direta de inconstitucionalidade proposta no ano de 2000.

O primeiro dispositivo suspenso proibia a realização de operações de crédito em valor superior às despesas de capital, e foi suspenso porque a Constituição permite expressamente que as operações de crédito excedam o montante das despesas de capital autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, desde que autorizadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Os demais artigos contestados permitiam redução dos vencimentos de servidores públicos, com redução proporcional da jornada de trabalho, a fim de restabelecer limites de despesas de pessoal. Foram suspensos ante entendimento de que a Constituição não inclui esta possibilidade entre aquelas previstas para reenquadramento das despesas.

Isso não significa nenhum enfraquecimento da lei. O Supremo Tribunal Federal, incumbido de manter a coerência do ordenamento jurídico por meio do controle de constitucionalidade, demonstra que a regra criada pelo Legislativo, sob uma visão que originalmente parecia razoável, se mostra incompatível com outros princípios resguardados pelo manto constitucional. Trata-se de um processo de maturação, plenamente natural em ambiente democrático e de respeito às instituições públicas.

Depois de aparadas as arestas, permanecem inalterados pontos essenciais da LRF para preservação do equilíbrio fiscal. Entre eles, podemos destacar a manutenção dos limites de despesas de pessoal e de endividamento, da obrigatoriedade de executar medidas de ajuste quanto tais limites forem ultrapassados e, por fim, das regras que

proíbem o financiamento entre entes da Federação e a transferência de dívidas para administrações seguintes, como é o caso do art. 42.

Para finalizar a minha participação neste evento, quero incentivar todos os administradores municipais aqui presentes a realizarem, em suas comunidades, os ajustes necessários ao equilíbrio das finanças públicas.

Creio que se a atuação de Municípios, Estados e União se pautar pelas diretrizes fixadas pela Lei Complementar nº 101/2000, em futuro próximo teremos condições de iniciar um desenvolvimento econômico e social sustentado.

Todos temos consciência de que o antigo modo de gerenciar as finanças estatais não era capaz de, no longo prazo, atender as necessidades de nosso povo. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com seus preceitos, veio indicar o caminho para conseguirmos o que nós, administradores públicos comprometidos com o bem-estar de nossas comunidades, almejamos.

Tenhamos agora, todos nós, firmeza e determinação para trilhar esse caminho. É o que de nós espera a sociedade brasileira.

Muito obrigado.