

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FLÁVIO GARCIA VERONEZ

**RESPONSABILIDADE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS:
O CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO
CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS
ESTADOS BRASILEIROS**

VITÓRIA

2019

FLÁVIO GARCIA VERONEZ

**RESPONSABILIDADE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS:
O CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO
CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS
ESTADOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito parcial para a aprovação na disciplina elaboração de TCC, orientada pelo prof. Dr. Fernando Cesar Baptista de Mattos.

VITÓRIA

2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
1 LEI DE RESPONSABILIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000	06
1.1 SURGIMENTO E CONTEXTO HISTÓRICO DO BRASIL	06
1.2 RELAÇÃO COM AS REGRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ..	09
1.3 DA DESPESA PÚBLICA	14
1.3.1 Das Despesas de Pessoal	21
1.3.2 Do Controle da Despesa Total com Pessoal	25
1.3.3 Da limitação de empenho	31
2 A CRISE FISCAL DOS ESTADOS E OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000	37
2.1 INSTABILIDADE FINANCEIRA E CRESCIMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS	37
2.2 AS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DO ESPÍRITO SANTO	41
2.3 A CRIAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) E DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (LC Nº 159/2017)	47
3 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	58
3.1 A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GARANTIA DA RESPONSABILIDADE FISCAL	58
4 CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	67

RESUMO

O presente trabalho suscita uma reflexão em torno da problemática do desequilíbrio fiscal, que afeta os entes federativos do Brasil na atualidade, resultado da má-gestão dos recursos públicos. O exame deste cenário se revela bastante pertinente, tendo em vista que a solução adequada para o país obter a retomada de um crescimento sustentável no plano econômico e social, envolve a adoção de práticas em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Como será revelado, os limites de despesas com pessoal, inseridos nesta lei complementar, foram descumpridos por muitos Estados, tornando uma das causas do mencionado desequilíbrio das contas públicas. Porém, para compreender melhor tal descumprimento que depositamos atenção especial, inicialmente formam abordados aspectos essenciais trazidos pela LC nº 101/2000, bem como o embasamento constitucional para sua criação. Posteriormente, a análise da instabilidade financeira enfrentada no Brasil, é corroborada por dados estatísticos que traduzem a urgência de se repensar a forma de utilização dos recursos públicos, sobretudo para não haverem prejuízos aos direitos básicos dos cidadãos. De modo ilustrativo, recordamos dois modelos de atuação estatal emblemáticos para estabelecermos as distinções entre aquele que observa e o que extrapola os limites impostos pela LC nº 101/2000, para tanto, os casos dos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, são aqui empregados. Por fim, o estudo tratou de algumas medidas que estão tomadas com a finalidade de reverterem a crise enfrentada, demonstrando-se um esforço dos governantes na adequação da gestão do dinheiro público, mais consciente dos riscos danosos a capacidade de implementação dos direitos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; crise financeira; desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

Para concretizar os objetivos da República Federativa do Brasil e os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, respectivamente previstos em seus arts. 3º e 6º, o Estado necessita de ter uma condição financeira para que os ditames constitucionais não sejam somente afirmações vazias, ou sem eficácia. Assim, atuar com responsabilidade fiscal, entre outras palavras, significa preservar esta condição do Poder Público fornecer ao cidadão os meios para a fruição de seus direitos, através da gestão correta dos recursos públicos.

Certo de que o país demandava um arcabouço jurídico com a finalidade de disciplinar a gestão financeira e patrimonial, o constituinte de 1988 deixou a cargo da lei complementar esta função, no art. 165, § 9º da Carta Magna. Com isso, no ano de 2000, este dispositivo constitucional serviu de base para a criação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, levando-se em consideração o atual contexto de crise financeira da maior parte das unidades federativas do Brasil, o estímulo às reflexões quanto ao respeito das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, é imprescindível. O reconhecimento por parte dos governantes e também pela população em geral de que o país não pode tolerar práticas contrárias à estabilidade fiscal, merece maior atenção sob o risco de um prejuízo dificilmente reparável.

O descontrole do volume de gastos, caracteriza-se como um dos causadores da mencionada crise fiscal no Brasil, por esta razão, este trabalho deu especial enfoque a este problema. Embora não seja o maior fator responsável pelo desequilíbrio das contas públicas, como iremos ponderar, a maioria dos Estados da nação que se encontram nesta situação, descumpriram os limites contidos na LRF para despesas com pessoal.

Nesta linha, a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas, e a imposição de limites para o endividamento público e para a expansão de despesas, tais como as despesas de pessoal, são requisitos básicos para o desenvolvimento sustentável inseridas no regramento da LC nº 101/2000.

Além desses pressupostos, temos ainda a gestão planejada e transparente, encontrados logo no art. 1º, § 1º, da LRF, devido à importância de cada um. O aperfeiçoamento da gestão fiscal, que estabeleça metas para cumprir, bem como possibilite ao cidadão um panorama composto por dados sobre o uso do dinheiro público, são formas de alcançar o novo modelo de Estado proposto pela criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste trabalho, veremos que os governantes estão cada vez mais conscientes desse fato, e, apesar de alguns Estados, como o do Rio de Janeiro, enfrentar ainda uma situação financeira desacertada, algumas medidas para mudar isso já estão sendo feitas. Os dados revelados adiante mostram, por exemplo, a tendência da Administração estadual carioca pelo cumprimento do limite de despesas com pessoal, o que vinha sendo desrespeitado.

Portanto, a condução correta das finanças públicas, ou seja, quando há dedicação para fomentar práticas de responsabilidade fiscal, cresce a confiabilidade do país perante investidores estrangeiros e nacionais. Dessa forma, a partir da reordenação das contas públicas, o ambiente de negócios poderá melhorar e oferecer para o Brasil, uma saída da crise econômica.

1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

1.1 SURGIMENTO E CONTEXTO HISTÓRIO DO BRASIL

Em 05 de maio de 2000, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei Complementar nº 101, com a proposta de inaugurar no país um novo modelo de gestão fiscal da Administração Pública, mais hígida e eficiente, em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal.

O desenvolvimento tecnológico mundial e a expansão das relações econômicas entre os países, introduziu a reflexão acerca da necessidade uma nova concepção do papel Estado, e, portanto, levou a sociedade – compreendendo-se também aqui a classe política – a repensar o modelo até então vigente, que vinha sofrendo com a instabilidade financeira. Desse modo, com o objetivo de superar o esgotamento da administração burocrática e alinhar o Brasil com os demais países, medidas como a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, influenciaram fortemente para a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesta linha, ressalta-se o entendimento do então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Carlos Alberto Menezes Direito (1998, p. 139), que teceu algumas considerações sobre a Reforma Administrativa realizada no Governo FHC e que inspirou a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Na minha compreensão, a reforma pode não ter sido a ideal, mas, sem sombra de dúvidas, ela representa um grande avanço, talvez o maior, nos últimos tempos, para disciplinar atividade do Estado, com base na qualidade do serviço prestado e com uma efetiva participação do usuário. É, repito, um avanço em um país acostumado, por longo tempo, a uma burocracia que se satisfaz com as dificuldades a um direito positivo prolixo e impiedoso com os direitos do cidadão. Que a aragem iniciada com o Código de Defesa do Consumidor prossiga com a regulamentação infraconstitucional da reforma administrativa. A esperança de todos é que o Estado não seja destruído pela incompetência dos gestores da coisa pública. Queremos neste fim de século que o Estado seja mais social e menos econômico, que o professor e o médico tenham mais prestígio

na sociedade e na hierarquia dos servidores do Estado, com isso significando que o Estado, finalmente, se reencontra com o seu destino, isto é, servir ao povo nas atividades essenciais para que cada brasileiro possa realizar a plenitude de sua natureza na sociedade em que vive.

Dessa forma, a EC nº 19/98, conhecida como Reforma Administrativa, implementou diversas modificações na estruturação da Administração Pública, destacando-se a inclusão do Princípio da Eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o reforço para implementação do teto remuneratório dos servidores públicos, originalmente previsto no art. 17 do ADCT. Porém, como fora mencionado, também a Lei de Responsabilidade Fiscal surge, no mesmo contexto, imbuída de finalidades bastante semelhantes às da EC nº 19/98: controle e equilíbrio das despesas, a adoção de um modelo de gestão mais eficiente, dentre outras.

No mesmo sentido afirma Helio Saul Mileski, (2000, p. 46), ao refletir sobre as regras de gestão fiscal incorporadas na LC nº 101/2000 e os propósitos almejados com sua idealização:

[...] o elemento básico, a filosofia governamental orientadora para a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, diz respeito à implantação de uma estrutura estatal nova, consoante os fundamentos de uma administração pública gerencial, com a busca de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, tendo *“como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia”*.

Em consonância com o que preceitua o art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000, no qual confere definição legal ao termo “responsabilidade fiscal”, o autor citado faz alusão aos fundamentos que nortearam a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal para possibilitar o entendimento acerca da sua efetiva necessidade à época, dada a situação financeira prejudicial em que se encontravam as contas públicas.

Constata-se ainda, que as mesmas preocupações destacadas por Helio Saul Mileski, na construção dos fundamentos que auxiliaram na consolidação da administração pública gerencial no Brasil à época da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – início dos anos 2000 -- não se encontram superadas, pelo contrário, lamentavelmente, são bastante

atuais por inúmeros motivos, dentre eles o desrespeito ao limite de gastos com pessoal previsto na mencionada Lei, no qual examinaremos posteriormente.

Não obstante, recordemos alguns dos motivos suscitados por alguns Ministros de Estado na EM Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS (BRASIL, p. 10145), encaminhada juntamente ao então Projeto de Lei, que posteriormente daria lugar a Lei Complementar nº 101/2000. Nos anos de 1999 e 2000, as causas apontadas abaixo, foram determinantes para a inclusão do PL 18/1999 no Programa de Estabilidade Fiscal – PEF:

Entendemos que a combinação deste ambiente fiscal mais favorável [em referência aos efeitos das medidas do PEF] com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e expansão das despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento das metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, e [leia-se: é] a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o crescimento sustentável.

[...]

[...] realizaram-se diversas reuniões de trabalho com os Secretários da Fazenda, Planejamento e Administração dos Estados e com a Associação Brasileira dos Secretários de Fazenda dos Municípios de Capitais – ABRASF. O anteprojeto foi também objeto de debate no Seminário de Finanças Públicas, promovida pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina – CEPAL, em janeiro deste ano, do qual tomaram parte representantes de agências multilaterais de crédito dos Estados e Municípios. Além disso, a proposta beneficiou-se de comentários de especialistas em finanças públicas, da academia e do mercado. Na *home page* do MOG, colocada à disposição do público, contabilizou-se o expressivo número de mais de 5.000 consultas, sinal evidente da importância e do interesse do citado Projeto de Lei Complementar.

Pela leitura dos trechos acima, é possível percebermos por meio das justificações às regras propostas no PL 18/1999, que consubstanciam as inquietações de boa parte da sociedade com o cenário econômico e fiscal do Brasil, não somente aquelas pessoas pertencentes ao meio acadêmico. Notadamente, ao longo da história de nosso país, medidas mais drásticas da perspectiva fiscal, como aquele Projeto de Lei que viria a culminar na Lei de Responsabilidade Fiscal, ganham maior destaque social, sobretudo quando há intensa mobilização em prol do término de uma grave crise prolongada, somente então os sacrifícios de algumas práticas são mais aceitas.

Para enfrentar diversos obstáculos atinentes a organização fiscal, sobretudo no manejo dos recursos públicos destinados a efetivação dos objetivos fundamentais do Estado

delineados no art. 3º da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge como instrumento de aprimoramento da Administração Pública. Portanto, pode-se afirmar que representou um passo importante, na história do Brasil, em direção ao desenvolvimento sustentável dos entes da República, pois o respeito aos mecanismos de controle e metas fiscais inseridos naquela Lei impede o risco de prejuízo das políticas públicas.

1.2 RELAÇÃO COM AS REGRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

As disposições da Lei Complementar nº 101/2000, encontram amparo constitucional no art. 165, §9º e seus incisos, vejamos:

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

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

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

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

Nesta linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal está intrinsicamente ligada a outras três leis de iniciativa do Poder Executivo: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Tais leis, como se denota das disposições constitucionais, desempenham funções importantes para a efetivação das políticas públicas do país.

Reputa-se oportuno então, compreendermos a relação da Lei Complementar nº 101/2000 com as demais leis supracitadas, tendo em vista a relevância de cada uma para a concretização dos direitos constitucionais básicos, os quais demandam a atuação estatal. Sobre isso, Jair José Perin (2004, p. 134), destaca o seguinte:

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem em mira, pode-se dizer, tornar as peças orçamentárias mais ajustadas e adequadas à realidade econômico-financeira dos entes federados, a fim de evitar que esses instrumentos sejam meras ficções, para se revelarem aptos a traduzir a existência de planos governamentais hábeis a influir e mudar a vida econômica e social do País.

A passagem acima, que diz respeito aos efeitos positivos ocasionados pela compatibilização das regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal com a legislação orçamentária (LOA, LDO e Plano Plurianual). Em outras palavras, num cenário onde o ente federativo respeita os mecanismos instituídos pela LC nº 101/00, as chances de enfrentar problemas financeiros, ou mesmo se tornar insolvente pelo agravamento destes, é baixa.

Ademais, o excerto citado anteriormente possui íntima ligação com a situação financeira atual da maior parte dos entes da federação, de modo que, ao contrariar tais mecanismos presentes na LC nº 101/00, como o limite de despesas com pagamento de pessoal, muitos Estados se encontram endividados, como veremos adiante.

Um pouco adiante, deparamo-nos no texto da Constituição Federal com o art. 169, dispositivo central para a compreensão deste trabalho e também, que proporciona fundamento legítimo à Lei de Responsabilidade Fiscal, justamente, nos casos em que se verificam o descumprimento dos limites de despesas com pessoal. Os incisos do parágrafo primeiro deste mesmo artigo, trazem as condições necessárias para que a Administração possa provocar aumento de despesa desta natureza.

Ainda sobre a estreita relação das regras presentes na Constituição Federal de 1988 e aquelas inseridas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não poderíamos deixar de abordar, embora que brevemente, alguns princípios que tangenciam as finalidades desta mesma Lei, sobretudo aqueles incorporados pelo art. 37 da Carta Magna. Os princípios encontrados neste artigo desempenham papel essencial na consolidação de uma gestão da coisa pública mais ajustada às boas práticas, as quais impulsionam a Administração a adotar critérios mais rigorosos no manejo dos recursos financeiros.

Ressalta-se que não será possível a reflexão sobre todos os princípios presentes no art. 37 da Constituição Federal, porém, somente aqueles, que sob a ótica definida por este

trabalho, orientaram o Legislador na criação das normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e os próprios agentes públicos em sua forma de atuação.

Assim, filiando-se às reflexões propostas por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 82), os princípios gerais, regedores da administração financeira pública introduzidos no ordenamento brasileiro, e que possuem arcabouço constitucional, são os da: Legalidade, Legitimidade, Impessoalidade, Moralidade Administrativa, Eficiência, Continuidade e Publicidade.

Em muitos aspectos tais princípios direcionam a atuação do Poder Público, desde a vedação deste último agir *praeter legem*, até às exigências de publicidade de informações e atos sobre a utilização de recursos públicos, relativos à gestão financeira. Mas, para além disso, com a intensificação da atual crise em que se encontram os entes federativos, as discussões gravitam, especialmente, sobre a capacidade do setor público em atender com presteza as demandas sociais, mostrando-se desvinculada de qualquer prática ilícita, ou irresponsável.

Sobre essas preocupações contemporâneas que envolvem a eficiência no provimento dos serviços públicos, importante postulado que foi agregado à Constituição Federal a partir da EC nº 19, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 84-85), afirma que:

Entendida a *eficiência* como a melhor *realização possível da gestão dos interesses públicos*, em termos de *plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade*, apresenta-se ela, simultaneamente, na ação administrativa pública, como um *atributo técnico* da administração, como uma *exigência ética* a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma *característica jurídica*, que também pode ser cobrada, de *boa administração* dos interesses públicos.

[...] À vista do exposto, no que respeita a Lei de Responsabilidade Fiscal, a informação do princípio estudado é amplíssima, pois o que se pretende, em última análise, é recobrar e manter o máximo de eficiência na gestão financeira orçamentária, sob certo aspecto, repetida na menção à *economicidade*, como princípio setorial, no art. 70, *caput*, da Constituição.

Não obstante ao ponto de vista manifestado pelo autor acima citado, há também na jurisprudência da Suprema Corte do Brasil, diversos precedentes em que se preconiza a atuação do Poder Público. Esta atuação, deve moldada nos parâmetros da moralidade, eficiência e outros princípios importantes para a manutenção dos mecanismos que

asseguem a satisfação do interesse público na gestão administrativa. Vejamos o julgado a seguir (STF, ADI 3853/MS, 2007):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, *CAPUT*, E §§ 1º, 2º E 3º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATOGROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR EM VIDA PERCEBIDO PELO TITULAR.

Segundo a nova redação acrescentada ao ADCT da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela EC 35/2006, os ex-governadores sul-matogrossenses que exerceram mandato integral, em "caráter permanente", receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados "em caráter permanente", por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. Conquanto a norma faça menção ao termo "benefício", não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º; 5º, *caput*; 25, § 1º; 37, *caput* e XIII; 169, § 1º, I e II; e 195, § 5º, da Constituição da República).

O julgado nos remete a uma situação que com certa frequência, são vivenciadas nos Estados do Brasil, onde determinadas pessoas com considerável poder econômico, servem-se do Estado como uma espécie de propriedade privada. Dessa forma, na Ação Direta de Inconstitucionalidade acima referenciada, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, observamos mais uma situação de má destinação dos recursos pertencentes ao pagador de impostos.

Trata-se de Emenda Constitucional que possibilitaria aos ex-governadores do Estado de Mato Grosso do Sul receberem um tipo de subsídio mensal vitalício, equiparando-se ao que é recebido pelo respectivo Chefe do Executivo do Estado em exercício no cargo. Esta disposição foi declarada inconstitucional pelo STF, uma vez que verificada a afronta, inclusive, ao art. 169, § 1º, I e II, concernentes aos limites de gastos com pessoal.

O que em seu voto a Ministra Cármen Lúcia se referiu a uma "recompensa vitalícia" aos ex-governadores, a criação da despesa inconstitucional mencionada, faz nos deparar

novamente com o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, já que esta foi também pensada para coibir práticas semelhantes a ilustrada no caso. Como veremos adiante, a LC nº 101/2000 possui regras rigorosas que delimitam a atuação do agente público na criação de despesas com quaisquer espécies remuneratórias.

Pelas razões expostas, muitos estudiosos fazem alusão a um direito fundamental à boa administração pública, como ressalta Gustavo Senna (2019, p. 43-45 e 52):

[...] o respeito ao direito fundamental à boa administração pública é de suma importância no Estado contemporâneo e pós-moderno, notadamente quando a sociedade cobra cada vez mais aprimoramento e agilidade do Estado. Realmente, são cobrados responsabilidades e resultados dos órgãos públicos a curto, médio ou longo prazo. Por esse motivo, é absolutamente insuficiente o modelo de gestores geradores apenas de respostas de curto fôlego para problemas longevos, como lamentavelmente é percebido com certa frequência nos dias atuais.

[...]

E para que o Estado possa cumprir essa missão ética não há fórmula mágica. O primeiro caminho seria observar os princípios constitucionais informadores da administração pública, o que é básico. Aliás, é incrível dizer, mas um início salutar seria simplesmente cumprir algumas boas leis, a exemplo do cinquentenário e praticamente esquecido Decreto-Lei nº 200/1967, que em seu art. 6º traz um ciclo basilar que pode funcionar como guia para boa governança (planejamento-execução-controle). Também como exemplo digno de nota é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma boa governança e gestão de recursos públicos, prevendo inclusive em seu art. 1º, §1º que para tanto é necessária a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

[...]

Portanto, é inegável que os princípios da boa governança contribuem para o aperfeiçoamento da administração pública, repercutindo no resgate de sua legitimidade e confiança perante a coletividade, pois acabam proporcionando, quando verdadeiramente observados no comportamento dos agentes públicos, a eliminação paulatina de velhas e nefastas práticas arraigadas de desgovernança, como clientelismo, o fisiologismo, o coronelismo, o patrimonialismo, a patronagem etc., que tanto mal fizeram ao Estado brasileiro. Práticas que [...], infelizmente ainda persistem nos dias atuais, embora renovadas e com outra “roupagem”, uma vez que encontram ambientes favoráveis para sua incidência [...].

Podemos então dizer, que a prática da boa governança envolve a aplicação da ética, observando-se sempre os princípios constitucionais informadores da Administração Pública, com a finalidade de concretizar este direito fundamental. Como o próprio autor supracitado afirma, um dos instrumentos ideais para isso ser alcançado é a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3 DA DESPESA PÚBLICA

A Lei Complementar nº 101/2000 traz em seu Capítulo IV, dos arts. 15 até o 24, regras específicas acerca das despesas no âmbito da Administração Pública nas três diferentes esferas de poder. Tais disposições são fundamentais para atingir, não só as finalidades previstas pela Lei (aquelas do art. 1º, §1º), mas também as garantidas pela Constituição Federal no tocante a concretização dos serviços públicos.

Nas palavras de Marcus Abraham (2018, p. 207), temos a seguinte definição: “**Despesa Pública** é o conjunto de gastos realizados pelo Estado no seu funcionamento. Noutras palavras, é a aplicação de recursos financeiros em bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades coletivas. [...]”

Ademais, a Lei Federal nº 4.320 de 1964, que dispõe sobre normas de Direito Financeiro, controle dos orçamentos e balanços dos entes da federação, a partir do art. 58 até o art. 70 elenca diversas regras acerca das despesas públicas. A título meramente exemplificativo, aquela Lei disciplina questões essenciais como: empenho e liquidação da despesa, e ainda, na sequência, o controle da execução orçamentária (no Título VIII).

A despesa pública está intimamente ligada com a administração financeira dos gastos e ao emprego dos recursos pertencentes ao erário, efetuados de maneira planejada para alcançar um fim específico. Mas, não podemos deixar de destacar que as despesas públicas são dotadas de algumas características distintivas.

Ainda segundo as lições de Marcus Abraham (2018, p. 208), são três as mencionadas características distintivas: a econômica, a política e a jurídica. Isto porque, referem-se a recursos de natureza pecuniária, dos quais a gestão das prioridades para seu gasto está submetida a um governante com determinada visão político-ideológica. E, por último, o que justifica o teor jurídico, é que as despesas dependerão da previsão orçamentária, seguindo as diretrizes constitucionais.

Em suma, podemos então concluir que a despesa pública tem como objetivo principal atender às demandas sociais, levando-se em conta sua alocação na proposta orçamentária, como se depreende do teor jurídico daquela. Ademais, ressalta-se que dependendo do volume alocado poderá ocasionar certos efeitos na economia, assim, a definição das

escolhas dos gastos e investimentos são realizadas de forma proposital para fomentar a atividade econômica.

Aliás, o papel do Estado na economia e a conjuntura social sempre foram alvos de reflexões históricas, com o propósito de eleger as prioridades dos gastos públicos, bem como os mecanismos próprios para alcançar o progresso. Cabe aqui, sucintamente, mencionarmos três importantes momentos que contribuem para entendermos isso.

Primeiramente, com a forte influência da Escola Econômica clássica, de Adam Smith (LIMA, 1986), a defesa do *laissez-faire* compreendia que não era dever do Estado interferir no mercado para atuar em prol do indivíduo. Logo, com o predomínio desta ideia, a dinâmica do mercado é que supriria as demandas sociais, sem a ingerência do Estado.

No entanto, esta lógica encontrou obstáculos no século XIX, com o forte crescimento das desigualdades, fazendo com que a perspectiva socialista de Karl Marx (BARBOSA; KOTHE, 1985) encontrasse um ambiente propício para sua difusão. Neste contexto, a defesa era por um Estado interventor e autoritário, avesso ao proposto pelos liberais, o que provocou o colapso do *laissez-faire*, sobretudo após a década de 1930 com a “Grande Recessão”. Foi a partir desta grave época de crises que surgiu ainda John Keynes (DILLARD; PINHEIRO JÚNIOR, 1993), sugerindo a percepção de um Estado intervencionista que assumia maiores gastos, para solucionar a ausência do setor público perante as demandas sociais, sem se preocupar com equilíbrio orçamentário.

Mais adiante, outra grande crise mundial no ano de 1973 abalou fortemente a defesa do modelo de Estado intervencionista, abrindo-se espaço para o desenvolvimento das ideias neoliberais, inicialmente propostas pela Escola Austríaca de Friedrich Hayek (HUNT, 1981). Com isso, a redução do papel do Estado, embora que preservasse ainda diversas políticas públicas, passou a ser determinante para garantia do controle financeiro.

Nota-se, portanto, que a forma e os instrumentos usados pelo Poder Público para promover a melhoria do bem-estar social nunca foram constantes, pelo contrário, a atuação do Estado foi sempre revista para atender melhor as demandas que retiravam muitos países de crises econômicas. Isso significa que, é fundamental, e assim periodicamente foi na história das nações, repensar medidas que somente trazem prejuízos a capacidade do país se estabilizar financeiramente e economicamente, sem

deixar de lado o zelo com a gestão dos recursos que irá viabilizar a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Além disso, a exigência por uma nova reformulação do papel do Estado é observada no mundo todo atualmente, em especial no Brasil, onde o desequilíbrio fiscal é produto da expansão das despesas públicas e da recessão econômica. Sobre este quadro alarmante em que se encontra a situação financeira do país, o “Relatório **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**”, produzido pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018, p. 4) em dezembro de 2018, aponta que:

O Brasil tem um desequilíbrio fiscal crônico, que é decorrente do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas. Isso levou a um aumento do déficit e da dívida pública, bem como à expansão da carga tributária. Essas formas de financiamento da expansão do gasto se esgotaram: a carga tributária chegou a 33% do PIB, e a sociedade rejeita expansões adicionais. [...]

Sobre estas mesmas constatações, acrescenta ainda que (BRASIL, 2018, p. 5):

A opção adequada em uma situação como esta é conter a expansão do gasto público federal (que é a causa original do desequilíbrio), que cresceu perto de 6% em termos reais ao ano de 1997 a 2016, passando de 14% para 20% do PIB. Sendo possível expandir a despesa em ritmo inferior ao crescimento do PIB, o Governo Federal poderá, gradualmente, reequilibrar suas contas [...]

Como fora aludido, “o Brasil tem um desequilíbrio fiscal crônico” em função do aumento das despesas públicas nos últimos anos e que, consumir o PIB (Produto Interno Bruto) do país em boa parte com tal dispêndio é altamente nocivo à própria gestão orçamentária, levando-se em conta a expansão destas despesas ano após ano. De mesmo modo, é importante lembrar que, tal situação não somente representa uma ameaça ao equilíbrio das contas públicas, mas também ao próprio cidadão, uma vez que serão estes os responsáveis suportar uma possível ampliação da carga tributária para cobrir o prejuízo.

Aliás, merece destaque a estimativa expressada pelo texto concernente ao peso da carga tributária sobre o PIB, que chegou no ano de 2018 a mais de 33%. Tal valor é excessivo, sobretudo se comparado a outros países latinos semelhantes ao Brasil, como é o caso do Chile, com 20,4% de carga tributária total e variação negativa desde o ano de 2007 (BRASIL, 2018, p. 2).

O citado aumento das despesas decorre, não apenas, em razão do alto custo com a seguridade social e com pessoal (ativos, os inativos e os pensionistas), como veremos detalhadamente mais adiante. Porém, a título de exemplo, os quais não são o foco do presente trabalho, o pagamento de juros da dívida pública, as desonerações da folha de salário, o crescimento da judicialização de demandas em face do Estado e a corrupção, são também fatores que impulsionam as despesas.

De um lado, consta-se um problema brasileiro bastante discutido ao longo dos anos, qual seja a redução da dívida pública brasileira. Mas qual seria o conceito de dívida pública? Para aclarar melhor esta questão, Marcos Jurema Villela Souto (2003, p. 433-434 e 472) afirma que:

[...] a dívida pode ser **flutuante**, paga no mesmo exercício financeiro ou **consolidada** (ou fundada, para o pagamento no exercício seguinte); pode ser **amortizável**, com prazo de vencimento previsto, ou, ao revés, **perpétua**, pela qual paga-se juros enquanto perdurar a dívida.

A dívida pública se extingue pela **amortização**, que é o pagamento do principal. No Brasil vigorou a orientação política de que “dívida pública não se paga, mas, sim, se administra”. Como, na maioria dos casos, não é factível a perspectiva de amortização, pode ocorrer a **conversão** [...], por meio da qual dá-se a alteração das condições pactuadas. É a chamada “rolagem da dívida”, que, no entanto, pode representar um aumento do chamado “risco Brasil”, e, com ele, a elevação de taxas de juros ou as pressões ou sanções políticas.

[...]

Quanto à origem dos recursos, a dívida pública é *interna* ou *externa* quando se refere a *empréstimos, financiamentos ou obrigações de qualquer natureza* contraídas em moeda nacional ou estrangeira, que *importem responsabilidade de pagamento* em moeda nacional ou estrangeira, respectivamente.

Para se ter ideia, consoante mostra o Relatório Quadrimestral da Dívida Pública Federal de junho de 2019 (STN, 2019, p. 6):

O cenário base para o indicador de Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao PIB (DBGG/PIB) aponta para uma trajetória de crescimento até 2022, saindo de 77,2% em 2018 e alcançando 82,2% naquele ano. A partir de 2023 espera-se que este indicador apresente trajetória de queda na medida em que ambientes fiscal e econômico favoráveis se materializem, com redução de 10,6% do PIB ao final de 2028 em relação ao número de 2022. Este cenário pressupõe a aprovação de reformas que promovam a consolidação fiscal [...].

Pela definição e os dados acima fornecidos pelo Tesouro Nacional, a dívida pública consome boa parte do PIB brasileiro, o que pode piorar se as reformas responsáveis pela amenização da crise fiscal ficarem paralisadas. Assim, corre-se o risco de que praticamente tudo o que o Brasil produza em termos de receitas, seja apenas direcionado para o pagamento de dívida.

Sobre as questões em torno das desonerações da contribuição sobre a folha de pagamento, Alex Assis de Mendonça e Emerson Affonso da Costa Moura (2014, p. 193-201), ajudam a conhecermos as falhas do instituto no país:

Autorizada pela Emenda Constitucional nº 42 de 2003, a desoneração da folha de pagamento é considerada como uma das medidas estratégicas do Programa de Ação Governamental denominado Brasil Maior adotado pelo Governo Federal em 2011 com duração de três anos, cujo objetivo precípua é viabilizar o crescimento econômico sustentável e inclusivo do país.

Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 601, de 2012, que dentre outras medidas, ampliou mais uma vez o rol de empresas beneficiadas com a desoneração da contribuição incidente sobre a folha de pagamento, para incluir, também, outros setores econômicos. [...]

No entanto, por decisão política, as disposições da MP nº 601 foram incluídas no projeto de lei de conversão da MP nº 601 de 2013, que acabou sendo aprovado pelo parlamento e transformado na Lei nº 12.844, de julho de 2013, que trouxe a regra específica às empresas “beneficiadas” com a desoneração trazida pela MP nº 601, facultando a estas a opção pelo regime de desoneração, de forma retroativa, desde 04.06.2013.

Observa-se, portanto, uma forte tendência de desoneração *progressiva* da folha de pagamento com imenso vulto de renúncias fiscais com fins de incremento da atividade industrial e econômica do país e estimular a criação de novos postos de trabalho. Contudo, em que pese a proposta dessa política de fomento econômico, o incentivo fiscal na *forma* que foi instituído, não necessariamente conduzirá aos fins econômicos e sociais almejados.

[...]

No segundo aspecto, é necessária a compensação decorrente da eventual renúncia fiscal acarretada pela desoneração. [...]

Ademais, impõe-se destacar que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como indicar a fonte de custeio que compensará a renúncia fiscal decorrente, que não pode ser feita com o oferecimento de excesso de arrecadação.

Ocorre que, no caso em exame, como o rol de atividades econômicas “beneficiadas” com a desoneração foi sendo progressivamente ampliado [...], segundo estudo do Dieese [Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos], nas atividades incluídas posteriormente, a cada vez mais não compensar a renúncia fiscal previdenciária. O que, ao que tudo indica, aprofundou ainda mais a renúncia fiscal, vulnerando o financiamento da Previdência Social.

[...]

Por efeito, com a proposta adotada, o financiamento da Previdência Social, portanto, pode estar sendo substancialmente atingido e, com isso, acentuando o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social,

tornando vulnerável a adoção das políticas necessária a concretização dos direitos relativos à saúde, assistência e previdência social [...].

Em suma, trata-se de medida de política fiscal realizada pelo Governo Federal, pela gestão que se iniciou em 2010, cujo objetivo era fomentar a atividade econômica e industrial. Porém, pelo agravamento da conjuntura econômica nacional nos anos posteriores a medida, e também da situação fiscal do país, motivo pelo qual levou o próprio Governo Federal promoveu diversas ações de ajuste fiscal após 2014, o impacto das desonerações da folha de não surtiram o efeito pretendido em sua totalidade.

Tal fato é confirmado pelo trecho acima, cujo autor pondera ainda que a renúncia fiscal deflagrada pelo Governo Federal tornou ainda mais vulnerável a situação financeira da Previdência Social, prejudicando a concretização de direitos sociais (saúde, assistência e previdência social). Aliás, ao criar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Legislador deu atenção a medidas que possam causar impacto financeiro danoso às contas públicas, por isso, incluiu a regra do art. 14. Pelo dispositivo, a concessão de benefício de natureza tributária, que decorra renúncia de receita, deve estar acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstrar se afetou ou não as metas fiscais (inciso I).

De outro lado, temos a participação mais ampla do Poder Judiciário na concretização dos comandos constitucionais, em especial, os que definem obrigações estatais em certas áreas como saúde e educação, fortalecendo o ativismo judicial. Este fenômeno, como indica Luis Roberto Barroso (2012, p. 23-32), é caracterizado pela interferência do Judiciário no espaço de atuação dos outros Poderes, sobretudo em matéria de políticas públicas.

Porém, não se nega que o controle judicial de políticas públicas é, de fato, um mecanismo viável para a materialização dos direitos fundamentais, como conclui Américo Bedê Freire Júnior (2005, p. 127-128):

3. Há uma total releitura do papel da Constituição, vista não mais em uma perspectiva estática, mas sim em seu caráter dinâmico e aberto. Adicionada tal característica a uma denominada nova interpretação constitucional, permite-se

vaticinar uma honesta esperança de que finalmente as promessas do constitucionalismo sejam cumpridas.

[...]

9. O juiz não é mais a simples boca da lei, mas sim intérprete constitucional qualificado, que vai permitir que a Constituição não soçobre numa realidade instável como a que vivemos. Tal postura é ínsita à nova leitura da separação dos poderes, adequada ao nosso tempo de globalização e falta de paradigmas. Não podemos pensar a separação de poderes com os fundamentos de uma sociedade que não mais existe, ao contrário, devemos construir um princípio que possa ter aplicação em nossos dias.

10. As políticas públicas são os meios necessários para a efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que pouco vale o mero reconhecimento formal de direitos se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los.

Concretizar os anseios daquelas pessoas, em particular, mais necessitadas, é um dever dado ao Judiciário, inclusive pela própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXV, por meio do qual o constituinte assegurou a inafastabilidade da jurisdição. O problema é que o custo para a efetivação forçada da obrigação por meio dos recursos do Estado, recai sobre uma previsão orçamentária não contemplada, criando despesa sem fonte de financiamento.

Apesar disso, e para que não restem qualquer dúvida sobre a posição externada, reafirmamos a que é sim imperiosa, a participação do Poder Judiciário na promoção dos direitos sociais. Esta legitimidade é conferida pela própria Constituição Federal, em razão destes direitos nela previstos, assumindo assim, um papel central na sociedade brasileira, como discorre Alexandre de Castro Coura e Roberto José Ferreira de Almada (2014, p. 73):

No Brasil ainda se propugna por um dirigismo constitucional capaz de prover à sociedade valores sociais minimamente aceitáveis nos setores de saúde, segurança pública, habitação, higiene e saneamento, educação, previdência, mobilidade urbana e transporte, além da promoção do pleno emprego e do favorecimento dos economicamente debilitados de modo a lhes propiciar acesso aos bens públicos e a igualdade substancial em relações intersubjetivas.

Temos também a corrupção como vetor que danifica o equilíbrio fiscal almejado pela Lei Complementar nº 101/2000, seja pela concessão de benefícios fiscais irregulares, superfaturamento, entre outras ações ilícitas. Infelizmente, a população brasileira teve que vivenciar atonitadamente vários escândalos, dentre os quais mais chamaram a atenção, aqueles que culminaram nas operações da Lava-Jato e Zelotes. Inclusive, a FIESP (2010,

p. 7-33), divulgou pesquisa em que consta o valor entre 1,38% e 2,3% do PIB como a proporção do prejuízo pelos apontados atos ilícitos no Brasil.

Desse modo, vistos estes dois exemplos, o da judicialização de políticas públicas e a corrupção causadores de instabilidade fiscal, além da necessidade de reformulação da gestão dos gastos públicos a partir das experiências históricas de outras crises econômicas e políticas do mundo, refletimos sobre uma visão geral do cenário em que estão inseridas as despesas públicas do país.

Tais ponderações são essências para a compreensão do regramento inserido na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação às despesas públicas e, os problemas acima apontados, possuem inúmeras ramificações, não sendo possível neste momento identificar todas elas. Isto porque, as ações contrárias aos comandos relativos a mencionada lei apresenta diversas razões complexas que, certamente, merecem maior atenção da sociedade com a finalidade de serem reprimidas, e possibilitar o amadurecimento de hábitos responsáveis no manejo dos recursos públicos.

A despeito destas inúmeras situações violadoras da LC nº 101/2000, no presente trabalho daremos especial tratamento aquelas relativas às despesas com pessoal, uma das causas mais prejudiciais ao equilíbrio financeiro, cuja regulamentação está prevista do art. 18 até 23 da referida lei. Certamente, as análises a serem aqui desenvolvidas, sempre estarão submetidas a uma interpretação sistemática com as demais normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Constituição Federal, como vemos agora.

1.3.1 Das Despesas de Pessoal

Tamanha importância é dada as despesas de pessoal, até mesmo por representar um elemento bastante expressivo inserido nas despesas em geral, que a LC nº destinou um capítulo somente ao regramento daquela matéria. Aliás, tal enfoque é plenamente

justificável, tendo em vista que no Brasil, a geração de despesa com pessoal é uma das causas para o desequilíbrio fiscal e desvios de recursos.

Não obstante, vamos nos ater aos aspectos técnicos que circundam a matéria, para posteriormente aprofundarmos nas demais questões mais sensíveis ao contexto de crise do país. Para tanto, é oportuno observarmos inicialmente redação dos arts. 17 e 18, os quais remetem-nos ao significado legal de despesa pública, *in litteris*:

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

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

Observe que a Lei de Responsabilidade Fiscal submete ao regramento específico das despesas de pessoal, a percepção de qualquer espécie remuneratória por aquele que exerça mandato eletivo, cargo, função ou emprego no âmbito da Administração Pública. Da simples leitura do dispositivo supra, é possível verificar que as normas atinentes a esta matéria possuem uma amplitude significativa, neste sentido, os ensinamentos trazidos pela doutrina, permite delimitar quem o Legislador quis inserir aqui.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, 483 e 488):

Os *empregados públicos* são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta ou indireta, sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, daí serem chamados também de “celetistas”. [...]

Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida na lei. *Função* é atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução dos serviços eventuais, sendo comumente remunerada através do *pro labore*. Diferencia-se, basicamente do cargo em comissão pelo fato de não titularizar cargo público.

Além dos que estão abarcados pelos conceitos acima elucidados, o exercício de mandato eletivo por servidores da Administração direta, autárquica e fundacional é regulado pelo art. 38 da Carta Magna. Neste caso, ainda conforme as lições de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 540), desta norma constitucional defluem duas regras:

1ª) o servidor público pode exercer mandato eletivo federal, estadual ou municipal *sem perder o cargo, emprego ou função*, devendo apenas afastar-se, com prejuízo da remuneração; 2ª) o tempo de serviço do servidor afastado para exercer mandato eletivo será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

Desse modo, a Administração estará vinculada a todas as regras de despesa total com pessoal, ou seja, às limitações e mecanismos de controle introduzidos na LC nº 101/2000, quando produzir qualquer ato relacionado às pessoas incluídas nas hipóteses acima esclarecidas.

As razões que levaram a submissão dos atos da Administração as hipóteses elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com relação as despesas com pessoal, estão presentes nos ensinamentos de Marcus Abraham (2018, p. 415), vejamos:

Algumas circunstâncias levaram a LRF a disciplinar as despesas de pessoal com tanta rigidez e minudência. Em primeiro lugar, devemos considerar que a Constituição Federal de 1988, ao entrar em vigor, incorporou e estabilizou um número expressivo de trabalhadores que não haviam sido admitidos por concurso público, mas que já estavam em exercício há pelo menos 5 anos antes da promulgação da Carta (art. 19, ADCT), estendendo a eles todos os direitos e benefícios dos demais servidores públicos. E, com o incremento do contingente de servidores públicos, a política salarial do funcionalismo, que sempre foi objeto de críticas – especialmente pela forma irresponsável na sua condução, sendo, inclusive, mecanismo de manobra eleitoreira – tornou-se poderoso instrumento de influência de massas, gerando um aumento expressivo desses gastos ao longo dos anos. Essas despesas, que consumiam significativo percentual de receitas públicas totais, ainda provocam um reflexo considerável nas despesas previdenciárias – com aposentadorias e pensões – pagas pelo setor público.

Após a análise do trecho acima, podemos determinar que um dos principais fatores que levaram o Legislador em dar atenção especial às despesas de pessoal ao disciplinar as ações voltadas a responsabilidade fiscal, foi de conter a ampliação descuidada dos gastos com funcionalismo. Esta preocupação se deu, sobretudo, porque a Constituição Federal

de 1988 garantiu estabilidade a um número considerável de servidores admitidos sem concurso público, inclusive, estendendo a estes benefícios da política salarial.

Não é preciso, neste ponto, debruçarmos muito sobre esta disposição constitucional para concluirmos que os impactos disso são expressivos no âmbito das despesas públicas, não somente no curto prazo, mas a longo e médio prazo, é inevitável o crescimento dos gastos previdenciários destes servidores incorporados (sem concurso público). Atualmente, para se ter noção, a despesa previdenciária com os servidores que integram o Regime Estatutário, excluindo-se os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança (do Regime Geral), chega a 68 bilhões de reais, ficando atrás somente do valor gasto com a previdência básica (CGU, 2019).

Salientadas algumas das circunstâncias que motivaram a disciplina minuciosa das despesas de pessoal na LC nº 101/2000, passemos adiante para o exame das condições apresentadas pela Constituição Federal de 1988 para a viabilização daquelas despesas.

O constituinte de 1988 estipulou algumas condições para realização das despesas com pessoal, as quais possuem previsão no art. 169 e no art. 37, XIII da Carta Magna (BRASIL, 1988): a) haver prévia dotação orçamentária suficiente para atender este tipo de despesa e os acréscimos dela decorrentes; b) não haver vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público; c) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, exceto para as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Porém, as condições para a geração de despesa com pessoal não se resumem à aquelas previstas na Constituição Federal, haja vista que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta algumas regras (BRASIL, 2000), tais como: a) sendo uma despesa de caráter continuado, deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e de comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais e, ainda, declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (arts. 16 e 17, §§1º e 2º, LRF); b) é vedado o ato que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do

titular do respectivo Poder ou órgão (art. 21, parágrafo único, LRF); c) deve ser verificado quadrimestralmente o atendimento aos limites previstos na lei (art. 22, LRF); d) deve ser observadas as consequências no atingimento do percentual de 95% dos valores estabelecidos como teto de despesa com pessoal (art. 22, parágrafo único, LRF).

Sobre todas estas condições, nota-se que para agir com responsabilidade fiscal, não são simples as etapas a serem atendidas pelo ordenador da despesa com pessoal. Certamente, o atendimento às diversas exigências apontadas anteriormente, foram propositalmente ali colocados pelo Legislador, com o objetivo de se alcançar todos aqueles pressupostos definidos pelo §1º do art. 1º da LC n. 101/2000 (BRASIL, 2000): ação planejada e transparente, mediante o cumprimento de metas de resultados, dentre outros.

1.3.2 Do Controle da Despesa Total com Pessoal

A Lei Complementar 101/2000 estabelece entre os arts. 21 e 23 os aspectos e procedimentos atinentes ao controle da despesa com pessoal. Mas, antes é importante retornarmos um pouco na análise da mesma lei, para depararmos com os limites máximos das despesas de pessoal, os quais estão indicados nos arts. 19 e 20, atendendo-se ao disposto no art. 169, *caput*, da Carta Magna. Aqueles dois artigos da referida lei preveem que (BRASIL, 2000):

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

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

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

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

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

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

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

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

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

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

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

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

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

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

III - no Poder Judiciário:

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

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

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

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

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

A questão da limitação das despesas de pessoal está intimamente ligada a busca pelo equilíbrio fiscal. Desse modo, o controle os gastos compreendidos pelos dispositivos supracitados, visa a preservação da aptidão do Poder Público em manter as contas públicas estáveis.

Acerca desses limites apresentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Superior Tribunal de Justiça entende que o ente federativo não pode se servir destes dispositivos legais para negar direito subjetivo de servidor público, como por exemplo, a impossibilidade da nomeação após aprovação em concurso público (AgInt no AREsp 1186584 / DF, rel. Min. OG Fernandes, Segunda Turma; AgInt no RMS 60779 / SP, rel. Min. Benedito Gonçalves).

A propósito, para o cumprimento dos limites máximos para despesa de pessoal, a própria Constituição prescreve algumas medidas nos §§3º e 4º, do art. 169, as quais inclusive, são discutidas em oito ações pelo Supremo Tribunal Federal¹.

O constituinte de 1988 consignou que em caso de excesso na despesa com pessoal, ou para cumprir os limites estipulados pela Lei Complementar 101/2000, cada ente federativo deverá reduzir em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (inciso I) e, exoneração de servidores não estáveis (inciso II). Pela redação do art. 169, §4º, da Carta Magna, somente será viável a exoneração de servidores estáveis, quando insuficientes os resultados obtidos após a adoção das medidas dispostas anteriormente.

¹ As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) são as de nº: 2238, 2324, 2256, 2241, 2261, 2365, 2250 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 24. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=421097>>. Acesso em: 26 set. 2019.

Além disso, também a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 22 e 23, outras medidas para o caso das despesas em discussão ultrapassarem 95% (noventa e cinco por cento) dos limites incluídos nos arts. 19 e 20. São eles (BRASIL, 2000):

Art. 22. [...]

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

Art. 23. [...]

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Ocorre que, existem oito ações de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, no STF, que discutem a constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre elas a ADI 2238 (originariamente de relatoria do Min. Ilmar Galvão), por meio da qual foi suspensa liminarmente a possibilidade aventada pelos §§1º e 2º do art. 23, da redução dos valores recebidos ou da jornada de trabalho pelos ocupantes de cargos ou funções em comissão (STF, ADI 2238/DF, 2019).

Como a suspensão daqueles dispositivos foi deferida no ano de 2007, desde então, o julgamento definitivo acerca do tema está pendente e só foi retomada este ano para o voto do relator da mencionada ação. Mesmo assim, a apreciação desta ADI e das demais ações que a acompanham, não terminou, no entanto, pelos votos proferidos em Plenário até o momento, há tendência pelo reconhecimento da afronta ao art. 37, XV, da Constituição Federal que determina a irredutibilidade dos vencimentos.

Feitas essas considerações com relação as hipóteses estabelecidas no Ordenamento para o alcance da estabilidade financeira do Estado, almejando-se o respeito aos limites dos gastos com pessoal, adiante dirigiremos nossa atenção a consequência imposta pela lei aos atos que provocarem aumento destas despesas sem o atendimento das condições, já abordadas pelo presente trabalho.

A geração de despesas a serem sustentadas pelos recursos públicos é algo bastante sério, considerando-se sempre a possibilidade da violação de alguns daqueles pressupostos contidos no art. 1º, §1º, logo no início da Lei de Responsabilidade fiscal. Consciente deste risco afetar o equilíbrio da gestão fiscal, o art. 21 desta mesma lei, expressamente dispõe que será nulo o ato que provoque aumento das despesas com pessoal sem atender as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, o inciso XIII do art. 37 e o § 1º do art. 169 da Constituição.

Portanto, a LC n. 101/2000, traz a consequência sobre os atos que não obedeçam aos limites e as condições impostas no âmbito constitucional e infraconstitucional, devendo estes, serem eliminados no ordenamento jurídico. O conteúdo contido no art. 21, LRF, que trata desta consequência, é também motivo de algumas considerações suscitadas por Regis Fernandes de Oliveira (2019, p. 690-692), quem ratifica os fundamentos já aqui explorados. Segundo este autor:

[...] A invalidade pressupõe que o ato foi praticado em desobediência a preceito constitucional ou legal. As normas traçam regras de competência, bem como exigências de forma ou de conteúdo que devem ser satisfeitas pelo agente administrado. Caso as descumpra, o ato carece de fundamento e deve ser retirado do mundo jurídico. A falta de compatibilidade vertical entre o ato e a norma que lhe dá amparo impõe que ele seja eliminado do mundo do Direito. Torna-o viciado, e, pois, não pode subsistir. Qualquer aumento de despesa com pessoal que desobedeça aos arts. 16 e 17 da lei em análise – ou seja, quando não existir prévio estudo do impacto financeiro ou faltarem dados para sua análise – será ato viciado. Diga-se o mesmo daquele que estabelecer qualquer vinculação, descumprindo o disposto no inciso XIII do art. 37 da CF, ou que desobedecer ao §1º do art. 169 do mesmo texto (inciso I do art. 21 da Lei Complementar 101/2000). [...]

A nulidade estabelecida no texto é absoluta. Como já escrevemos, “o ato nulo é o que não pode, de acordo com a regra de Direito, produzir seus efeitos a que estava preordenado”. A nulidade no direito público é diferente daquela do direito privado, ou seja, não admite convalidação sanatória, nem admite prescrição. A denominada nulidade absoluta independe de declaração formal do Poder Judiciário, podendo ser declarada pela própria Administração. Aliás, tem ela o dever de retirar do mundo jurídico, impedindo que produza qualquer efeito. De outro lado, não gera direito em favor dos supostos beneficiários.

No trecho acima referenciado, Regis Fernandes de Oliveira examina os efeitos do ato emanado pela Administração que não cumpriu os requisitos para a geração de despesa com pessoal, qual seja a nulidade, que se configura como absoluta. Com isto, como fora acertadamente elucidado pelo autor, a nulidade do ato praticado em desconformidade com a regra em discussão, não é passível de convalidação ou mesmo, a submissão a prazo prescricional.

Podemos então perceber que ao trazer as hipóteses de nulidade de pleno direito no art. 21 da Lei Complementar 101/2000, o Legislador pretendeu os recursos públicos do Estado contra situações prejudiciais não somente a gestão fiscal, mas também a efetivação das políticas públicas. Do mesmo modo, é possível identificarmos intenções semelhantes a estas estabelecidas no parágrafo único daquele artigo, ao vedar o aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

Com relação a tal vedação, novamente estaremos diante de um obstáculo a manobras como concessões de benefícios a determinadas categorias de servidores ao final da gestão, visando eventual recondução ao cargo eletivo, os quais, se realizados sem qualquer previsão orçamentária, caracterizaria um risco à estabilidade fiscal. No entanto, é necessário ponderar que esta disposição não é absoluta, bem como assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO *apud* NARDES, 2001, p. 155-156):

a intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de 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.

A posição acima externalizada pela autora, foi adotada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1106/2008, de relatoria do Min. Augusto Nardes (TCU, Acórdão 1106/2008, 2008). Logo, a vedação inserida no art. 21, parágrafo único da LC n. 101/2000, é dirigida aos atos que configurem um relevante comprometimento do orçamento, ou aqueles que extrapolarem os limites impostos pela lei.

Finaliza-se aqui os aspectos técnicos e apontamentos conceituais que circundam as normas reguladoras das despesas com pessoal, presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Na sequência, abordaremos, ainda que de forma sucinta, o contingenciamento de despesas, tema este, que merece atenção por sua relevância em relação a preservação do equilíbrio financeiro almejado pela LC n. 101/2000.

1.3.3 Da limitação de empenho

É por meio do orçamento que cada Estado da federação fixa suas despesas e estimam a sua arrecadação. Desta forma, existindo receita suficiente, não há razão, pelo menos *a priori*, para que o respectivo governo não realize tal despesa já prevista. No entanto, ocorre que em determinados casos, tal arrecadação não será satisfatória para a efetivação dos gastos.

Neste contexto, na hipótese de não haver receita suficiente para o Estado realizar as despesas previstas, é permitida a limitação de empenho, medida que está presente no art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

Pelo conceito presente na Lei nº 4.320/1964, mais precisamente em seu art. 58: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Na mesma lei, inclusive, o art. 60 veda a promoção de qualquer despesa sem prévio empenho (BRASIL, 1964).

A definição doutrinária de limitação de empenho não destoa da que fora trazida pela lei, vejamos o que afirma José Lima Santana (2012, p. 93):

A limitação de empenho e movimentação financeira vem ser uma medida de contenção de despesa pública, a ser obrigatoriamente editada pelos gestores públicos incluídos no art. 20 da LRF. Tal se dará quando se verificar, bimestralmente, queda de receita. Tem-se o fito de ajustar a despesa realizada

frente a receita arrecadada, evitando-se, assim, déficit orçamentário no final do exercício financeiro (art. 9º, LRF, e art. 165, §3º, CF). Esta medida deve perdurar até que haja pleno restabelecimento da receita. Para a exclusão de despesa em relação a essa medida, deve-se observar o disposto no art. 9º, §2º, da LRF.

Portanto, pela leitura do conceito dado pelo autor, estamos falando da expectativa de receita que não se consolidou, não comportando o atendimento das metas de resultado primário ou nominal. Quando, esta situação for verificada, a limitação de empenho, conhecida também como contingenciamento, poderá ser utilizada como mecanismo para evitar o desequilíbrio durante o exercício financeiro.

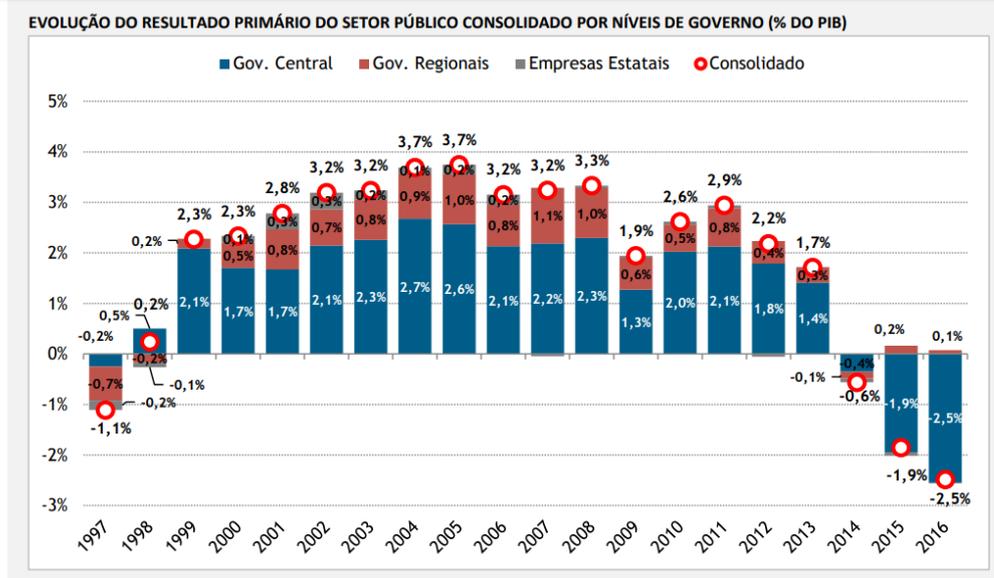
O próprio art. 9º, LRF, estabelece que a verificação desta situação fática, que permite a limitação de empenho, caracteriza-se de duas formas, em síntese: pela diminuição de receitas ou pelo aumento de despesas. Mas, esta segunda hipótese, segundo as lições de Regis Fernandes de Oliveira (2019, p. 446), decorre das necessidades do Poder Público diante de fatores desconhecidos ou não previstos.

Com relação ainda ao aumento das despesas que impedem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, o Estado deverá buscar alternativas para se distanciar dos impactos sofridos por este problema. Logo, será fundamental o alcance do superávit primário, que é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros, com a finalidade de atender este aumento (BRASIL, 2014).

Lembre-se que resultado nominal, refere-se à diferença entre receitas e despesas totais no exercício (BRASIL, 2018), do qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias estipulou metas a serem cumpridas. Já o resultado primário, é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um superávit primário; caso seja negativa, tem-se um déficit primário (BRASIL, 2019).

Nesta linha, o déficit é incompatível para a sustentabilidade financeira do país, além de prejudicar aqueles objetivos elencados no parágrafo primeiro da LC n. 101/2000. Outro problema surge a partir desta perspectiva, como revela os dados colhidos do Banco

Central do Brasil (BRASIL, 2017), o esforço fiscal do setor público, desde 2011, para gastar menos do que arrecada vinha diminuindo:



Depreende-se também do gráfico acima, o fato de que em 2014 o resultado primário voltou a ser negativo após 15 anos. Podemos afirmar então que, desde esta data, há um descolamento entre receitas e despesas primárias². Estas últimas são o conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras (BRASIL, 2011).

Não obstante ao comportamento negativo do resultado primário do setor público, como o próprio art. 9º, §2º, LRF, denota, nem todas as despesas poderão ser objeto de limitação de empenho. Temos aqui as obrigações constitucionais e legais do ente, por exemplo, a alimentação escolar (Lei nº 11.947/2009), inclusive, o pagamento dos servidores públicos.

² O último Relatório de Acompanhamento Fiscal, divulgado em 14 outubro de 2019, confirma que: “[...] Nos 12 meses encerrados em agosto, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo. [...] Esses números evidenciam a dificuldade para a reversão dos déficits apurados desde 2014 para superávits, necessários para conter o aumento da dívida pública.” Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562920/RAF33_OUT2019.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

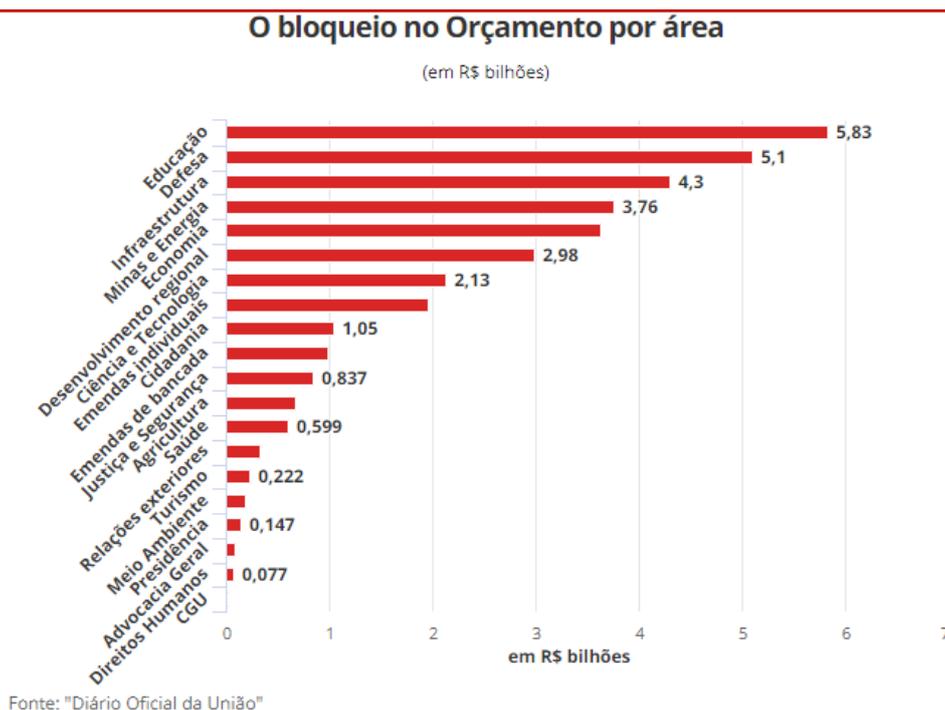
Ademais, já tivemos a oportunidade de analisarmos as medidas dispostas pela Carta Magna, por meio de seu art. 169, §§3º e 4º, e pela Lei Complementar nº 101/2000, as previstas nos arts. 22 e 23, para as hipóteses nas quais as despesas de pessoal não respeitarem os limites máximos. Na ocasião, também verificamos que os atos que provoquem estes gastos sem atendimento das exigências legais, são entendidos como nulos. Portanto, a limitação de empenho, permitida no art. 9º da mencionada lei, não poderá ser empregada em nenhuma daquelas hipóteses.

Podemos então concluir que o contingenciamento somente poderá recair sobre as despesas discricionárias, aquelas sobre cujo montante o governo tem algum grau de decisão (PIRES, M., 2018), como, a título de exemplo, financiamento de pesquisas, construção de hospitais ou de estradas. A garantia do equilíbrio das despesas obrigatórias é fundamental, tendo em vista que o aumento do gasto obrigatório importa na redução das despesas discricionárias e dos investimentos.

Com a persistência da crise que afeta o Brasil, sobretudo desde 2014, os Estados e Municípios se veem obrigados a adotarem maior cautela em seus gastos nas diversas áreas. A situação não é diferente na União, quando, por exemplo, no início deste ano, o Governo Federal publicou decreto contendo a realização da limitação de empenho.

Na ocasião, o Poder Executivo Federal foi alvo de notícias divulgadas em diversos veículos de comunicação com redação semelhante a esta: “Decreto bloqueia R\$ 5,8 bi em Educação, R\$ 5,1 bi na Defesa e R\$ 2,9 bi em emendas parlamentares” (MARTELLO, Alexandre, 2018). A referida matéria jornalística, remete, justamente, ao Decreto nº 9.741 de março de 2019, que trouxe detalhes sobre o contingenciamento efetuado.

A reportagem mencionada traz algumas representações gráficas que auxiliam o leitor a entender melhor o tema abordado, como a seguinte:



O gráfico acima demonstra as áreas que sofreram a limitação de empenho em função do valor efetivamente contingenciado pelo decreto. Vale lembrar que tal decreto dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para o exercício de 2019, tendo em vista que a avaliação de receitas e despesas do primeiro bimestre indicou a necessidade de se proceder à limitação, como destaca a nota à imprensa divulgada pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2019).

Esta nota à imprensa nos ajuda a entender bem a regra prevista no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, que possibilita o contingenciamento. Isto porque, aquela esclarece ainda que a limitação de empenho foi procedida sobre despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, para fins de cumprimento da meta de resultado primário.

Pelo gráfico referido, podemos nitidamente perceber também que a área que mais teve recursos contingenciados no início do ano, foi a da educação. No entanto, boa parte do valor foi liberado, o que inclusive foi noticiado pelo mesmo veículo de comunicação apontado antes (LIS; OLIVEIRA, 2019). Tal liberação procedida no final do mês de setembro deste ano pelo Poder Executivo, está em consonância com o que preceitua a Lei

de Responsabilidade Fiscal, principalmente em seu art. 9º, §1º. Este dispositivo diz que: “No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas” (BRASIL, 2000).

Aclarados esses pontos, a seguir abordaremos a situação de alguns Estados brasileiros, diante da crise financeira enfrentada. Os dados que irão corroborar com a exposição daquela situação, serão confrontados com as determinações inseridas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta análise será fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, pois permitirá afirmar se, de fato, a crise financeira é em todo, ou em parte, resultado de medidas contrárias as disposições daquela lei, em especial, quanto as despesas com pessoal.

2 A CRISE FISCAL DOS ESTADOS E OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000

2.1 INSTABILIDADE FINANCEIRA E CRESCIMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS

Por muitos anos no Brasil preponderou o descuido da Administração Pública com os gastos públicos, ignorando-se qualquer limite orçamentário e produzindo sempre déficits fiscais. Este comportamento, no entanto, trouxe obstáculos devastadores, como, por exemplo, a inflação elevada.

Após o Plano Real (1994), a busca pela estabilidade monetária, somado ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o país implantou uma nova forma de elaborar o orçamento público: o equilíbrio entre despesas e receitas, representam aspecto fundamental para a ascensão econômica. Aliás, não é à toa que a própria Constituição Federal entabulou em seu art. 3º, como dever do Estado brasileiro o desenvolvimento nacional ao lado da concretização dos demais direitos fundamentais, isto porque quando garantida a estabilidade financeira, o crescimento econômico será consequência natural deste cenário ideal, e ainda, permitirá a efetivação dos direitos previstos.

Com isso, o desequilíbrio fiscal está relacionado a insegurança institucional, e esta má gestão dos recursos públicos reflete diretamente na capacidade de atrair investidores estrangeiros ou mesmo no mercado interno, os quais deixarão de investir em algum setor econômico. Por óbvio, existem outros fatores que impulsionam a mencionada insegurança, além do gasto público irregular, e que retardam o crescimento econômico, mas, para compreendermos o contexto de instabilidade financeira dos Estados no âmbito do descumprimento da LC nº 101/2000, iremos nos ater ao desequilíbrio fiscal.

Esta noção é reforçada por José Ronaldo de Castro Souza Júnior, Marco Antônio F. H. Cavalcanti e Paulo Mansur Levy (2018, p. 159-160 e 173), que por outro lado, também enfatizam a importância dos gastos realizados pelo Estado brasileiro, especialmente após a promulgação da Carta Magna em 1988:

O regime fiscal de um país desempenha papel crucial na determinação de seu potencial de crescimento. Em primeiro lugar, o equilíbrio das contas públicas é condição necessária para um ambiente macroeconômico estável, que propicie condições adequadas para a produção e o investimento. Quando há descontrole fiscal, o país tende a entrar em uma espiral de endividamento público excessivo, inflação alta e crises recorrentes de confiança, resultando em ciclos frequentes de aperto monetário e fiscal e, conseqüentemente, em taxas de crescimento baixas e voláteis.

[...] O descontrole das contas públicas caracterizou grande parte das últimas décadas e está na raiz de alguns dos mais graves problemas econômicos vividos pelo país nesse período – entre os quais a estagnação da “década perdida” de 1980, a hiperinflação que assolou o país até meados dos anos 1990 e a recessão de 2014-2016. [...]

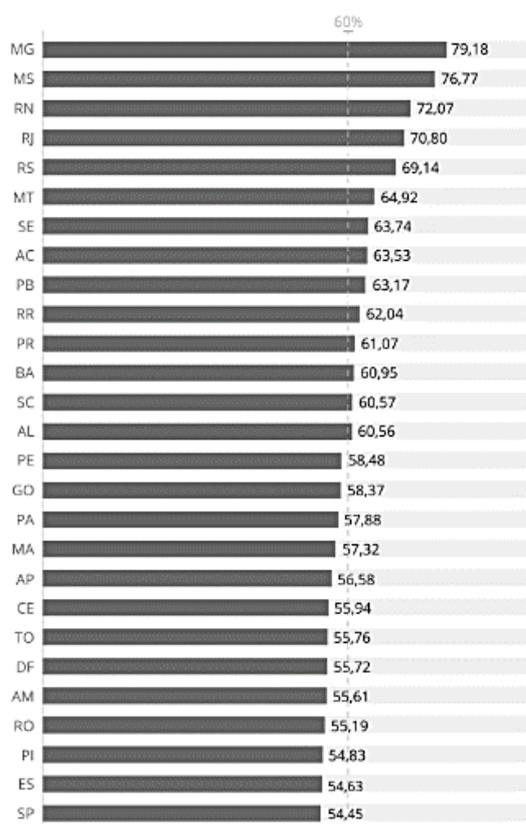
O aumento dos gastos no período pós-CF/1988 foi importante para ampliar o acesso da população à saúde e educação públicas. Além disso, parte dos recursos foi destinada à redução da pobreza e para atenuar a desigualdade de renda. Entretanto, políticas públicas podem ter efeitos diferentes a cada momento da história – e dependendo das condições sob as quais são implementadas. Não é possível aumentar indefinidamente a carga tributária para financiar elevações contínuas de gastos públicos. A todo momento, é necessário avaliar a eficiência das políticas públicas e discutir com transparência onde os recursos estão sendo dispendidos. Como a participação do Estado nos serviços de saúde e educação, por exemplo, é bastante elevada, um aumento da eficiência dos gastos poderia ter efeitos diretos e indiretos sobre a produtividade da economia brasileira.

O trecho acima citado inicia abordando, justamente, a necessidade do equilíbrio das contas públicas como resultado do binômio receita e despesa. Logo, o país cresce menos quando apresenta um grave quadro de descontrole fiscal, situação semelhante a que ocorreu no período de recessão entre 2014 a 2016.

De forma acertada, os autores também destacaram que, apesar dos apontamentos críticos do manejo dos recursos públicos pela Administração desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o aumento dos gastos possibilitou o acesso da população a direitos básicos, como saúde e educação, além de ter atenuado as desigualdades. Mas, a ponderação desta ideia é de igual modo, pertinente, pois é inexecutável o Estado querer manter a criação daqueles gastos progressivamente, independente de qualquer circunstância sobrevinda através dos anos.

Sabemos então que, para o Estado brasileiro atender o imenso rol de direitos e garantias fundamentais inseridos na Constituição Federal, sobretudo aqueles invocados a partir do preceito da dignidade da pessoa humana, foi indispensável o aumento das despesas. Ocorre que muitos Estados da federação não souberam corretamente avaliar a eficiência de seus gastos, apesar de mantê-los a níveis altos, mesmo após o país enfrentar períodos de desaceleração econômica e a despeito dos limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000.

Para se ter uma noção disso, como mostra o gráfico abaixo divulgado por um veículo de comunicação, somente no ano de 2017, quatorze Estados extrapolaram os limites atinentes às despesas com pessoal (MARTELLO; BAST, 2018):



Fonte: Tesouro Nacional



Infográfico elaborado em: 13/11/2018

Segundo informações à imprensa contidas no endereço eletrônico do Tesouro Nacional, o secretário do tesouro, Mansueto Almeida, aponta que a maior parte do problema ilustrado acima, se dá em razão do forte peso dos inativos sobre a folha, os aumentos

escalonados de salários que ultrapassam o mandato do governador que os concede e também pela manutenção de alguns benefícios que já não existem para servidores federais (STN, 2018).

Pela análise do gráfico, podemos identificar claramente que os estados que ficaram acima do limite, no ano passado, foram: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas. Como já vimos anteriormente, o limite de que se trata a matéria jornalística, diz respeito a aquela contida no art. 19, II, da LC nº 101/2000, de 60% para despesas com pessoal no âmbito dos Estados.

Já neste ano de 2019, Mansueto Almeida afirmou que dez estados que aderiram ao programa de renegociação de dívidas, ainda no governo Michel Temer, descumpriram o limite máximo previsto pela lei (SIMÃO, 2019). Nestes casos, em que os estados firmaram acordo com a União para obterem o alongamento da dívida com esta última, não terão mais esta garantia pelo descumprimento do limite de despesa, exceto, no caso do Estado de Goiás que obteve medida judicial na ACO 3286 (STF, 2019), assegurando-lhe o benefício. Porém, sobre mesmo examinaremos melhor adiante.

Sobre esta situação, o economista do BNDES, Guilherme Tinoco (2018, p. 302 e 321), explica que:

A gravidade da situação chegou a um ponto no qual alguns entes enfrentam sérios problemas de caixa, com dificuldades para honrar compromissos, acarretando a interrupção de serviços públicos e atrasos ou parcelamento de salários e aposentadorias. Nas palavras de Maciel (2016), seriam casos de “semifalência”.

Uma das consequências desse movimento foi mais uma renegociação de dívidas entre estados e União, materializada pela Lei Complementar (LC) 156/2016, que alongou a dívida por mais vinte anos, oferecendo também uma carência no pagamento de juros e principal. Além disso, criou-se o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), com o objetivo de aliviar, no curto prazo, as finanças dos entes em situação mais grave. O problema é que, independentemente desse alívio de curto prazo, as perspectivas são preocupantes, principalmente em razão das despesas previdenciárias dos regimes próprios dos governos locais, que refletem o envelhecimento da população brasileira.

[...]

[...] Santos e outros (2017b) fazem uma análise minuciosa de dados para obter números que reflitam conceitos mais apropriados para as despesas com ativos e inativos. Segundo os autores, o crescimento da despesa com pessoal foi de 4,5% entre 2006 e 2016, acima do crescimento da receita (3,5%) e também do PIB (2,1%). Nessa despesa, enquanto o gasto com ativos subiu 4,2%, o gasto com inativos cresceu 5,2% ao ano [...].

Com o crescimento das despesas com inativos, observou-se um aumento do déficit dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos estados. Em percentual do PIB, passou de uma média de 0,8% entre 2007 e 2014, para 0,9% em 2015 e 1,2% em 2016 [...].

O autor reforça alguns pontos importantes expostos, tais como, a possibilidade dos estados que se encontram em grande dificuldade econômica e fiscal, sofrerem a interrupção de algum serviço público. Ademais, também se destaca a questão das despesas com servidores inativos, ou seja, os aposentados e pensionistas, cuja quantidade cresceu mais do que os servidores ativos. Este quadro reflete diretamente nos gastos previdenciários dos estados, problema que demanda urgentemente da resposta dos parlamentares sobre a viabilidade de uma reforma da previdência.

Diante deste panorama atual de crise enfrentada pelos estados, passaremos agora a analisar o caso de dois destes em situações distintas com a finalidade de compararmos o resultado do descumprimento e do respeito às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, de um lado temos o Estado do Rio de Janeiro, assolado por problemas advindos da má-gestão dos recursos públicos por meio de atos que afetaram o equilíbrio fiscal, e do outro, o Estado do Espírito Santo, que manteve o desenvolvimento sustentável.

2.2 AS DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DO ESPÍRITO SANTO

Devido à crise enfrentada, desde junho de 2016 o Estado do Rio de Janeiro encontra-se em calamidade pública (ALERJ, 2019), já que em 2018, o governo estadual decidiu estender a vigência até o fim deste ano por meio da Lei 8.272/18. Esta norma dispõe, dentre outras medidas, que a administração estadual não está obrigada a atender os limites de gasto com pessoal compreendidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lembre-se que, a Lei Complementar 101/2000, por seu art. 19, II, veda o gasto com pessoal no âmbito dos Estados, acima de 60% da receita corrente líquida. Deste valor percentual (limite global), pelo art. 20, II, da mesma lei, temos: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público dos Estados.

Quanto a estes limites de despesa com pessoal, entre os anos de 2016 e 2017 o Estado do Rio de Janeiro não cumpriu o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como fora mencionado no item anterior. A título de exemplo, segundo os números disponíveis no Relatório de Gestão Fiscal simplificado, localizado no endereço eletrônico da contabilidade geral do governo estadual, o Poder Executivo terminou o último quadrimestre do ano de 2017 com um percentual de 59,14%, referente a despesa total com pessoal (SEFAZ, 2018).

Com uma dívida de R\$ 118 bilhões de reais com a União (CORRÊA, 2019), o Governo do Rio de Janeiro aderiu em 2017 ao Regime de Recuperação Fiscal, sobre o qual discorreremos posteriormente. Isso permitiu um certo alívio para a gestão que assumiu o poder em 2019, já que com a adesão, o pagamento daquele valor fora suspenso sob a condição de adequação das contas públicas aos limites impostos pela LC nº 101/2000.

De fato, desde 2018, é possível verificarmos o cumprimento dos limites para despesas total com pessoal pelo Estado do Rio de Janeiro, inclusive, como deixa claro o Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2019 (SEFAZ, 2019):



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
ATÉ O 2º QUADRIMESTRE DE 2019

Emissão: 19/09/2019

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		VALOR ATÉ O BIMESTRE	
Receita Corrente Líquida			57.188.773.713
Receita Corrente Líquida Ajustada			57.188.773.713
DESPESA COM PESSOAL		VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
Despesa Total com Pessoal - DTP		22.757.156.586	39,79
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)		28.022.499.119	49,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)		26.621.374.163	46,55
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)		25.220.249.207	44,10
DÍVIDA CONSOLIDADA		VALOR	% SOBRE A RCL
Dívida Consolidada Líquida		162.037.524.146	283,34
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		114.377.547.426	200,00
GARANTIAS DE VALORES		VALOR	% SOBRE A RCL
Total das Garantias Concedidas		63.703.581	0,11
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		12.581.530.217	22,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO		VALOR	% SOBRE A RCL
Operações de Crédito Internas e Externas		27.726.423	0,05
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas		9.150.203.794	16,00
Operações de Crédito por Antecipação da Receita		-	-
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita		-	-

FONTE: Sinf-Rio - Secretaria de Estado de Fazenda.

Obs.: 1 - Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO por não se enquadrarem no conceito de Empresa Dependente.

2 - Imprensa Oficial, CEDAE e AGERIO não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no exercício de 2019.

3 - As notas explicativas estão disponíveis nos Anexos 1, 2, 3 e 4.

4 - Este Demonstrativo não considera a casa dos centavos.

O que mais chamou a atenção dos brasileiros nos últimos anos, a respeito do Rio de Janeiro, foi justamente as inúmeras notícias sobre escândalos criminosos envolvendo até cinco ex-governadores do Estado (AGÊNCIA BRASIL, 2019). Neste cenário, é impossível desvincularmos os problemas econômicos e financeiros enfrentados por este Estado, das ações delituosas praticadas por políticos presos, que eram responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Além disso, outro dado levantado pela mídia é que o valor do prejuízo apurado pela Operação Lava-Jato, chega a R\$ 1,5 bilhão de reais desde 2016, levando-se em conta os esquemas criminosos ocorridos no Rio de Janeiro (GALDO, 2018)

Importantes são as considerações feitas pelo economista Marcelo Balassiano (IBRE, 2018). Segundo este último:

[...] Diversos fatores levaram o Rio de Janeiro para essa crítica situação, tais como: recessão econômica, que levou a uma considerável redução da arrecadação do ICMS, principal fonte de receita do Estado; queda do preço do petróleo, já que *royalties* e participação especial do petróleo e gás natural são a segunda fonte mais importante de receita; forte crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais; questão previdenciária, com um déficit próximo de R\$ 9 bilhões. Em resumo, como ressaltado no começo do relatório

da SEFAZ, “sob o aspecto do Estado como um todo não existe cenário alternativo ao RRF, ou o Estado persevera com as medidas de controle da despesa e aumento da receita ou o resultado será indubitavelmente o retorno a uma crise financeira profunda”.

Nota-se que o referido autor revela apontamentos nos quais compartilhamos neste trabalho, tais como, o crescimento das despesas com pessoal, caracterizando-se como um fator significativo para explicar a conjuntura de desequilíbrio fiscal enfrentada recentemente pelo Rio de Janeiro. De igual maneira está a postura da Secretaria Estadual da Fazenda, demonstrada no final do trecho acima, quando exprime a única saída viável para o desenvolvimento sustentável do Estado, que é a preservação das medidas de controle da despesa e o aumento da receita.

Na outra ponta temos o Estado do Espírito Santo, que diferentemente do Rio de Janeiro, vem apresentando resultados fiscais positivos. No decorrer do ano de 2018, o primeiro apareceu constantemente nos meios de comunicação em posição de destaque, e não raramente como exemplo a ser adotado em termos de política fiscal e governança, isto porque, foi o único a receber nota A no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018).

O Boletim anteriormente mencionado, ao tratar das despesas com pessoal por Estado da federação, afirma que no exercício de 2017, o Espírito Santo obteve queda real de 4%, contando-se os ativos e inativos, resultado este bastante distante da realidade do Rio de Janeiro, que recebeu nota D, com crescimento real de 10% de gastos com pessoal.

Ademais, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019, também reflete o cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Estado do Espírito Santo. No que concerne as despesas com pessoal, houve um crescimento negativo de gastos com ativos, sendo novamente classificado com nota A. Vale ressaltar que, de acordo com as informações localizadas no Relatório de Gestão Fiscal, ofertadas pela Secretaria Estadual da Fazenda, de janeiro a agosto deste ano, naquele mesmo Estado foi verificado o percentual de 33,57% sobre a Receita Corrente Líquida, quanto as despesas com servidores ativos e inativos (SEFAZ, 2019).

Não foi algo fácil para o Espírito Santo conseguir a boa classificação do Tesouro Nacional, quanto a situação fiscal. Recordemo-nos que entre 2014 e 2016, o Estado passou por uma intensa crise hídrica. Em 2015, segundo a Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), foi registrado o menor volume de chuvas para o Estado, atingindo com maior intensidade a região norte (CESAN, 2016).

A crise hídrica não foi a única a afetar o Espírito Santo nestes últimos anos, lembre-se que em fevereiro de 2017 a Polícia Militar paralisou suas atividades por meio de uma greve, com a qual era reivindicada a correção da remuneração dos policiais. O ato gerou centenas de mortes em todo o Estado e causou prejuízo estimado em R\$ 4,5 milhões de reais ao comércio.

Portanto, é possível observamos uma nítida diferença com relação a gestão dos recursos públicos em cada um destes Estados, frente às regras que se encontram na Lei Complementar 101/2000. A situação fiscal de cada um, denota-nos o esforço e a capacidade de buscar o equilíbrio das contas públicas, visando o desenvolvimento social, haja vista que, a consolidação de uma administração pública baseada na responsabilidade fiscal é resultado da utilização do interesse público como parâmetro do dispêndio dos recursos.

Em momento algum se pretendeu com a exposição destes dados apontar qual gestão de governo é a mais adequada a luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tampouco é o objetivo de as considerações aqui realizadas, demonstrarem pessoas culpadas pela situação de irregularidade a que chegaram as contas públicas, em qualquer um dos Estados da nação. Do contrário, no caso do Rio de Janeiro, reconhecemos e confirmamos a dedicação do Poder Público em retomar aos limites de gastos impostos pela lei, na tentativa de reduzir os problemas trazidos com a crise financeira.

As dificuldades de recuperação econômica e de reorganização das contas públicas enfrentadas nos estados brasileiros, exige cotidianamente, a união de todos os Poderes da República na escolha de meios para atingir o equilíbrio fiscal. No entanto, este movimento em prol da responsabilidade financeira, está sendo verificado com maior intensidade nos últimos anos, com a sequência de déficits e ínfima taxa de crescimento do PIB (IBGE, 2019), fatores que propiciam a estagnação econômica.

Sobre este aspecto, quer-se afirmar que o Poder Público, de um modo geral, já deveria ter adotado medidas mais drásticas antes mesmo de iniciada a crise, no entanto, a prática predominante é de dar preferência a aquelas ações que provoquem menor desgaste político perante a opinião pública. Esta é uma questão básica de finanças domésticas, ou seja, diante de um cenário pouco favorável economicamente, aquele que detém o poder de ordenar gastos deve agir sempre com maior cautela e austeridade, quando for necessário, preservando-se os compromissos já assumidos. Porém, em que pese as atitudes tomadas pela gestão da então presidente Dilma Vana Rousseff, sobretudo em seu segundo mandato eletivo, não nos pareceu o mais adequado.

Lembre-se de que, principalmente a partir do ano de 2015, o governo federal associou-se a uma nova política fiscal, acreditando na reversão do cenário econômico ruim. Posto isso, nos alinhamos a vertente exposta no texto de Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira (2017, p. 6):

[...] podemos citar os economistas de orientação liberal ou ortodoxa, como Barbosa Filho e Pessoa (2014), Barbosa Filho (2015), Mesquita (2014), Biasoto e Afonso (2014) defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008, que prevaleceu no governo Dilma, e colocam no centro desta mudança a condução da política fiscal expansionista e uma nova visão papel do Estado na dinâmica do crescimento. Associa-se a este argumento da elevação de gastos a adoção de diversas outras medidas da chamada “nova matriz econômica” – controles de preços, controles cambiais, subsídios, maior tolerância com a inflação, etc. – que teriam conduzido a um excesso de intervencionismo estatal e ao progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica: o regime de metas de inflação, a meta fiscal de superávit primário e o regime de câmbio flutuante (Barbosa Filho, 2015).

O resultado ruim das medidas chamadas no trecho acima de “política fiscal expansionista”, que promoveu a ampliação do intervencionismo estatal, não foi suficiente para o reequilíbrio das contas públicas. No período de 2015 a 2016, com a adoção do ajuste fiscal o aumento de tributos, como ocorreu com o Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) e com o PIS/COFINS de produtos importados, e a redução de gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (MÁXIMO, 2019), não impediram o avanço da crise financeira dos estados.

Embora tenha procedido desta forma no passado, iremos abordar logo adiante de duas ações benéficas de iniciativa do governo federal no contexto da crise atual, as quais auxiliaram na melhoria da crítica situação fiscal dos entes federativos.

2.3 A CRIAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL E DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Como salientado, em 2016 o Brasil já se defrontava com uma grave crise fiscal que atingiu a maior parte dos estados, alguns destes, inclusive, já haviam decretado Estado de Calamidade Financeira, como é o caso do Rio de Janeiro. Em reação a estes problemas, o Governo Federal enviou no mesmo ano ao Senado Federal (sob o nº 55/2016), a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, a qual deu origem a Emenda Constitucional nº 95/2016, buscando a retomada do equilíbrio financeiro e o desenvolvimento econômico.

Mais conhecida por PEC do “Teto dos Gastos Públicos”, a Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, incluindo-se aqui todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos independentes como Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União (STN, 2019).

Como fora esclarecido pelo economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Manoel Carlos de Castro Pires (2016, p. 11-12):

A PEC 55/2016 tem por objetivo definir um limite que impeça o crescimento real do gasto para reduzir a despesa pública em proporção do PIB de forma gradativa, com o objetivo de consolidar uma posição fiscal mais sustentável a partir da produção de resultados primários positivos. Historicamente, a despesa pública no governo federal cresce a uma taxa real próxima a 6% a.a. Assim, eliminar o crescimento real do gasto deverá produzir um resultado primário positivo em cinco a sete anos.

O argumento acima expressado pelo autor, baseia-se no fato de que, por meio da aprovação desta emenda constitucional, optou-se por limitar os gastos para despesas primárias por 20 (vinte) exercícios financeiros. Como dispõe em seu art. 1º, que alterou o art. 107, do ADCT, para os exercícios financeiros posteriores ao de 2017, o valor do limite será corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Dessa forma, ficará impedido o crescimento real das despesas públicas federais, cuja previsão orçamentária para este ano chega a R\$ 3,19 trilhões de reais, sendo 56,76% deste valor, direcionado à Previdência Social (CGU, 2019). Além disso, o gasto de cada ano estará limitado às despesas do ano anterior (art. 107, §1º, II, ADCT), corridas pela inflação.

Durante e depois da tramitação da PEC que levou a aprovação da EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), muitas críticas foram feitas em razão da limitação dos gastos em áreas como saúde e educação. No entanto, não se pode negar que a restrição orçamentária imposta, comunica-se diretamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias no que tange a mudança positiva na lógica da gestão dos recursos públicos.

Temos ainda a importante alteração da regra prevista no art. 109, ADCT, que trata das punições pelo descumprimento do limite individual de gastos, ao órgão ou Poder. Neste artigo, podemos verificar, por exemplo, em seus incisos I ao III, as seguintes vedações (BRASIL, 2016):

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

As vedações acima elencadas, deverão ser aplicadas até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites. Isto pode ser justificado pela tentativa do Legislador

em obrigar ao Poder ou órgão a retomar o equilíbrio financeiro, abandonando-se ações que importem em crescimento de despesas que não possui condições de suportar.

Na prática, constata-se que o Poder Executivo Federal permanece dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com relação às despesas com pessoal. Conforme o Relatório de Gestão Fiscal divulgado pelo Tesouro Nacional, no segundo quadrimestre de 2019, os gastos deste tipo somaram 27,71% da Receita Corrente Líquida (STN, 2019).

No início de 2017, o Governo Federal apoiou outra importante medida visando a concretização da estabilidade econômica e financeira do país. Assim, a Proposta de Lei Complementar sob o nº 343/2017, foi enviada à Câmara dos Deputados com a mensagem anexada do então Ministro da Fazenda Henrique Meirelles (2017, p. 10-13), referindo-se à criação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Acerca desta mensagem, alguns argumentos podem ser extraídos para o entendimento do instituto, senão vejamos:

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência proposta de projeto de lei complementar que institui o Regime de Recuperação Fiscal, cujo objetivo é viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal. Para tanto, são criados mecanismos de refinanciamento de passivos desses entes, tendo como contrapartida a adoção de um Plano de Recuperação.

[...] Trata-se, portanto, de um quadro de dívida excessiva, elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e serviço da dívida, que redundam em grave crise de liquidez e insolvência.

3. Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento. Esse Projeto de Lei Complementar visa, portanto, lidar com os casos de desequilíbrio grave, para os quais se faz necessário ajuste fiscal de grande monta. Esse ajuste funda-se em dois pilares: o reequacionamento do passivo do Estado e o esforço deste para reequilibrar suas contas.

5. A reestruturação de débitos não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do Estado que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e de medidas emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas acima elencados fica condicionada ao comprometimento do Estado com um programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação.

Em suma, com a aprovação da proposta, nas palavras do então Ministro da Fazenda, buscava o reequilíbrio das contas públicas de Estados da federação, por meio do refinanciamento de passivos, ou seja, de suas dívidas. Porém, para a adesão ao instituto,

o Estado deveria adotar um Plano de Recuperação. Satisfazendo-se esta contrapartida, os Estados integrados promoveriam um ajuste fiscal calcado no reequacionamento da dívida e, no esforço daquele para reequilibrar suas contas.

A partir da leitura da Lei Complementar nº 159/2017 (BRASIL, 2017), que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal, verificamos a materialização daqueles objetivos elencados na mensagem, nas regras que compõe a norma. Logo de início, em seus arts. 1º, §§ 1º e 2º, e 2º, *caput*, a lei menciona expressamente os princípios que a norteiam, como o da sustentabilidade econômico-financeira, e a busca pela ação planejada em face da situação grave de desequilíbrio financeiro enfrentado pelo Estado.

O art. 3º da lei complementar em discussão prevê as condições para a adesão do Estado no Regime de Recuperação Fiscal, dentre estas, destaca-se a disposta no inciso II (BRASIL, 2017), haja vista que se trata do problema abordado neste trabalho:

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

[...]

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

[...]

Observe que a regra citada, condiciona a adesão do Estado ao RRF, caso este possua no mínimo 70% de sua RCL, aferida no exercício financeiro anterior, comprometida com despesas com pessoal.

Ademais, válido mencionar ainda que o Estado deverá aprovar uma ou por um conjunto de leis o Plano de Recuperação (art. 2º). Satisfeitas as condições para ingressar no RRF e aprovada a lei (ou conjunto de leis) no âmbito estadual, algumas medidas obrigatoriamente terão de serem implementadas, dentre elas: a privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento e a redução de incentivos fiscais.

O art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, também merece nossa atenção pois remete a certas vedações aos Estados aderidos ao RRF, que interessam ao problema examinado neste trabalho. Os incisos I ao VI, determinam que ficarão proibidas:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

Nota-se que tais vedações são bastante semelhantes às previstas no art. 23, LRF. No entanto, a Lei Complementar nº 159/2017, em seu art. 10, que a aplicação daquele dispositivo da LC nº 101/2000, ficará suspenso durante a adesão do Estado ao RRF. Tal regra encontra-se no capítulo onde estão discriminadas as prerrogativas do Estado interessado. Segundo a mesma mensagem anteriormente aqui mencionada: “Tal liberalidade visa dar ao Estado o espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar a cumprir as exigências da Lei.”.

Além desta prerrogativa, o ponto central que atrai os Estados que se enquadram na situação descrita na lei complementar, como o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, é justamente, a redução integral do pagamento das prestações de suas dívidas com o Governo Federal (art. 9º). Ocorre que, em razão da dimensão da crise financeira enfrentada, o Estado de Goiás, ingressou com uma ação no STF para viabilizar sua participação no RRF.

Consoante a isso, trata-se de Ação Cível Ordinária de nº 3262 (STF, 2019), de relatoria do Min. Gilmar Mendes, na qual foi proferida decisão liminar, permitindo-se a inclusão do Estado de Goiás no RRF com a suspensão das contragarantias pela União e ainda, determinando a suspensão do pagamento das parcelas dos contratos condicionada ao

comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas.

Para a concessão da medida, o Min. Gilmar Mendes (2019, p. 67-68), considerou que:

O descumprimento do pagamento da parcela, com a chancela judicial, poderá gerar inúmeros efeitos nefastos tanto para o Estado de Goiás quanto para a União, a qual terá que se responsabilizar pelo pagamento da parcela do empréstimo, com acréscimos contratuais, que não foi adimplida pelo principal devedor, de forma a onerar suas receitas e, conseqüentemente, prejudicar sua meta fiscal.

Em contrapartida, o bloqueio dos repasses constitucionais poderá agravar ainda mais a situação econômica do ente federado, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de seus servidores.

Considerados os termos dos contratos, o perigo na demora é claramente evidenciado pelo bloqueio dos repasses constitucionais de receitas próprias do Estado, o que agravará ainda mais a situação econômica do ente federado, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de seus servidores.

Não é preciso aprofundarmos muito para se delimitarmos a situação fática que motivou tal Decisão judicial, bastam um dos argumentos citados pelo Estado requerente, como: as parcelas dos contratos firmados com a CEF, BB e BNDES objetivando a captação de recursos para obras públicas não foram adimplidas em razão da grave crise financeira, caso contrário comprometeria a execução de serviços públicos e o pagamento de servidores.

Inclusive, a Decisão cita ainda um dado que foi especificado em Nota Técnica (SEI nº 5/2019/COREM/SURIN/STN/FAZENDA-ME, página 4), pelo Tesouro Nacional, na qual aponta que: “o principal fator de agravamento da dívida do Estado de Goiás foi o aumento de despesa com o pessoal que, na metodologia utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, já no ano de 2017 estava acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”.

A despeito do mérito da questão que concebeu a lide, ou seja, se o Estado de Goiás apresentava todas as condições para aderir ao RRF, o que nos compete evidenciar aqui são os aspectos que motivaram a tutela jurisdicional. É possível notar pelo excerto supracitado, que o Relator da Decisão ponderou os efeitos prejudiciais do inadimplemento contratual em face da União, ora credora, e ainda uma eventual

permissão para que esta última procedesse o bloqueio de repasses de recursos ao Estado de Goiás.

Devido a proporção da situação fiscal existente naquele Estado, somada às dívidas em discussão na ACO 3262, que à época da Decisão proferida chegou ao montante de R\$ 72.551.627,06 reais, a lógica utilizada para a concessão da medida judicial refletiu a opção do Poder Judiciário pela preservação da prestação dos serviços públicos e regular pagamento dos servidores. A falta de recursos financeiros ocasionada pela crise que atinge o Estado, a níveis críticos, certamente atingiria o fornecimento de determinados serviços, dos quais a população depende e que não pode ser responsabilizada pelas consequências danosas da má-gestão dos recursos públicos.

Devemos lembrar que, por óbvio, diversos fatores contribuíram para a piora da situação das contas públicas dos Estados, dentre elas a crise econômica. No entanto, as escolhas políticas dos representantes de cada unidade federativa possuem efeitos ao longo do tempo, do ponto de vista fiscal, previsíveis e que podem ou não serem ignoradas por aqueles. O resultado catastrófico da adoção de critérios desajustados com a realidade orçamentária de cada Estado para o direcionamento de recursos públicos, combinada com o hábito de se evitar práticas de austeridade fiscal mais rigorosas visando a autoproteção perante a opinião popular, é sim previsível, pois colide frontalmente com a lei (por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal), e com noções elementares de educação financeira.

Mas, retomando-se a questão antes suscitada, a concessão da medida liminar em favor do Estado de Goiás remonta uma tendência da Suprema Corte, que foi aludida pelo Relator naquela mesma Decisão, em reconhecer a primazia dos preceitos constitucionais relacionados ao interesse público, em detrimento do equilíbrio econômico. Isto porque, se por um lado a insegurança jurídica é fomentada pelo impedimento da Administração penalizar o descumprimento contratual dos Estados inadimplentes, pelo outro, o primado pelos preceitos constitucionais, possuem relação com os direitos fundamentais previstos na *Lex Mater*.

Neste diapasão, tal tendência pode também ser verificada na ACO 3270 (STF, 2019) de relatoria do Min. Luiz Fux, cuja ementa é:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIA PELA UNIÃO EM DESFAVOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA DO ENTE ESTADUAL. FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS. CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PRECEDENTES. TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA.

Na citada Ação Cível Ordinária, o Min. Luiz Fux concedeu medida liminar em favor do Estado de Minas Gerais, que apresenta um quadro grave de crise econômica e financeira, e também aderiu ao RRF, impedindo a União de bloquear R\$ 81, 3 milhões de reais daquele Estado. É evidente que as alegações do Estado de Minas Gerais foram bastante semelhantes as que foram apresentadas por Goiás, ou seja, a dificuldade em honrar as prestações contratuais em razão das dificuldades financeiras, e aqui, acrescida dos problemas advindos do rompimento da barragem no Município de Brumadinho.

O Relator desta Ação, bem como ocorreu na que aqui foi analisada anteriormente, conformou que o STF vem decidindo no sentido de se evitar prejuízos a continuidade dos serviços públicos para a população. Ambas das Ações Cíveis Ordinárias ainda não foram julgadas de forma definitiva, mas, este entendimento é o que prevalece no contexto atual.

De fato, a luz da valorização do desenvolvimento econômico, que igualmente é um fundamento previsto pela Carta Magna (arts. 1º e 3º), e também protegido por princípios constitucionais (art. 170), a tendência observada não parece a mais atrativa para aqueles que buscam investir no país ou firmar parcerias com o Poder Público. No entanto, não nos parece razoável impor ao Estado-juiz uma posição de inércia diante dos inúmeros danos possíveis à população pela paralisia dos serviços públicos essenciais.

Assim, a lógica da ponderação entre a primazia dos direitos individuais e sociais (como saúde, educação), e a preservação do equilíbrio das contas públicas pelo dispêndio não previstos de recursos, é revisitada semelhantemente no enfrentamento da alegação da reserva do possível. A respeito deste tema, Deborah Aline Antonucci Moretti e Yvete Flavio da Costa (2016, p. 121), aduzem que:

[...] A reserva do possível é usada como justificativa para determinar os limites em que o Estado fica desobrigado a dar efetividade aos direitos sociais. De acordo com essa teoria, a efetivação dos direitos sociais encontra dois limites:

a suficiência dos recursos públicos e a previsão orçamentária de sua respectiva despesa.

Para entendermos melhor, importante consignar ainda a perspectiva exposta por Ingo Wolfgang Sarlet e Giovani Agostini Saavedra (2017, p. 262):

Cumpra anotar [...], que a noção de escassez (ou seja, a maior ou menor limitação dos recursos), em que pese essencialmente vinculada à dimensão fática da reserva do possível, como bem averba Olsen (2008), é uma noção artificial, resultado de construção humana, visto que não há como satisfazer simultaneamente em níveis ótimos todas as necessidades e desejos [...].

Neste contexto, há quem sustente que, por estar em causa uma verdadeira opção quanto à afetação material dos recursos, também deve ser tomada uma decisão sobre a aplicação destes, que, por sua vez, depende da conjuntura socioeconômica global, partindo-se, neste sentido, da premissa de que a Constituição não oferece, ela mesma, os critérios para esta decisão, deixando-a ao encargo dos órgãos políticos (de modo especial ao legislador) competentes para a definição das linhas gerais das políticas na esfera socioeconômica (ANDRADE, 1987). É justamente por esta razão que a realização dos direitos sociais prestacionais – de acordo com a oportuna lição de Canotilho (1982) – costuma ser encarada como autêntico problema de competência constitucional: “ao legislador compete, dentro das reservas orçamentais, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais”.

A reserva do possível, é mecanismo utilizado pelos entes federativos para limitarem a atuação do Estado-juiz na tentativa de evitar a insegurança jurídica e o desequilíbrio fiscal. Esta noção está ligada ao fato de que o Estado não possui recursos disponíveis financeiros a qualquer tempo para suportar perfeitamente todas as necessidades apresentadas pelos cidadãos. Logo, para muitos, as decisões que interferem na afetação destas verbas devem respeitar a conjuntura econômica.

Porém, tal como a Suprema Corte revela uma tendência em privilegiar a continuidade da prestação dos serviços públicos nos Estados que enfrentam grave crise fiscal, afastando as penalidades impostas pela União pelo inadimplemento contratual. Isso é visto, a título de exemplo, no julgado a seguir (STF, ACO 3.170, 2019), cujo Relator aplicou o princípio da intranscendência subjetiva das medidas restritivas de direito, com o objetivo de impedir que as sanções pelos débitos contraídos e inadimplidos em gestões anteriores sejam prejudiquem a execução dos serviços públicos ou a transferência voluntária de recursos:

ACÇÃO CIVEL ORIGINÁRIA. DIREITOS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NÃO PRESTAÇÃO DE GARANTIAS E SUSPENSÃO DE REPASSES FINANCEIROS VOLUNTÁRIOS PELA UNIÃO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. PRINCÍPIO DA INSTRASCEDÊNCIA. PEDIDO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela cautelar, proposta pelo Estado da Bahia em face da União. Requer o autor, em síntese, o deferimento do pedido de tutela provisória de urgência, para que "a União se abstenha de praticar qualquer medida judicial ou administrativa visando ressarcimento ao erário, notadamente o registro do Estado da Bahia em cadastro de inadimplentes".

[...]

Ademais, analisando os autos, verifico que a inscrição do Estado da Bahia nos cadastros federais de restrição se deu em razão do apontado descumprimento de prestações de contas por gestões anteriores, mais especificamente por quem estava no comando do Poder Executivo local em 1998. Desta forma, não se mostra razoável penalizar o estado e sua população por atos de responsabilidade pessoal do gestor público. Assim, tem aplicação, no caso concreto, o princípio da intrascendência subjetiva das sanções, consoante tem decidido esta Corte em casos análogos [...].

[...]

Nessas circunstâncias, não se pode penalizar quem não foi responsável diretamente pelos fatos que acarretaram a inscrição combatida. Ademais, a manutenção do Estado nos cadastros de devedores da União poderia, em tese, até mesmo, inviabilizar qualquer tentativa ulterior de solução das dificuldades financeiras que ocasionaram a combatida inscrição.

[...]

O STF e os demais Tribunais Superiores, não tem acatado na prática a alegação da reserva do possível para isentar a Administração Pública de fornecer condições básicas ao bem-estar das pessoas, sob a justificativa da instabilidade financeira. Vejamos o julgado abaixo de relatoria do Min. Humberto Martins do STJ (RESP nº 1.185.474/SC, 2010):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ.

2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas

as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável.

11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. [...]

Exceto pela ressalva, bastante oportuna, de que não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nas atribuições pertencentes ao Executivo num cenário grave de escassez de recursos, desde que comprovada pelo Poder Público, os demais pontos suscitados pelo Relator em seu voto, reportam-se a ideia das escolhas feitas pelos governantes. Esta perspectiva explica uma das razões pelo afastamento do argumento da reserva do possível usada com frequência, haja vista que a carência de recursos públicos em alguns casos, está associada ao seu gasto irresponsável.

Portanto, o esforço do Governo Federal em criar novas alternativas para retirar o país da crise econômica e fiscal, por meio de institutos como o Regime de Recuperação Fiscal e o teto de gastos públicos é bastante positivo e fomenta a cultura da responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Alinhados a este objetivo, os demais Estados da federação também buscam honrar seus compromissos ao adotarem tais alternativas, embora ainda não obtiveram êxito completamente.

Mas, é necessário ressaltar que o equilíbrio fiscal nestes Estados ainda não obteve o seu formato ideal, pois se trata de um esforço introduzido na forma de atuação do Poder Público bastante recente, e não porque ignoram as expectativas baixas de redução do déficit e de crescimento econômico. Não obstante aos problemas financeiros e reconhecendo a dificuldade no pagamento das dívidas, o Poder Judiciário auxilia neste esforço dos Estados ao viabilizar condições sustentáveis de liquidar o inadimplemento, protegendo-se os direitos sociais pela primazia da continuidade dos serviços públicos.

3 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A LC Nº 101/2000

3.1 A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GARANTIA DA RESPONSABILIDADE FISCAL

Até agora explicitamos alguns fatores que influenciaram significativamente para o atual cenário de crise fiscal no país, dando atenção especial às despesas com pessoal, cujos limites impostos pela Lei Complementar 101/2000 foram desrespeitados, em determinados casos. Porém também mencionamos algumas ações que caracterizam o esforço, tanto a nível federal, quanto estadual, para manter ou reduzir os efeitos prejudiciais que ameaçam o equilíbrio das contas públicas.

Todavia, não deixamos totalmente evidente os instrumentos inseridos na própria Lei de Responsabilidade Fiscal para compelir o Poder Público a atuar de forma planejada, transparente, como dispõe o art. 1º, §1º. É neste mesmo artigo que nos fornece a base da atividade de um dos instrumentos de controle, quando assevera que a gestão fiscal pressupõe a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio financeiro. Ou seja, estamos nos referindo ao desempenho das funções do Tribunal de Contas, que conta com mecanismos visando aquelas finalidades.

Primeiramente, vejamos o que a Lei Complementar 101/2000 sistematizou sobre as atividades de controle e fiscalização da gestão fiscal, especificamente no que possui alguma relação com as atribuições dos Tribunais de Contas:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

[...]

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

A Lei Complementar 101/2000 em seu art. 48 revela alguns instrumentos garantidores da transparência de dados fiscais, bastante preconizada nesta norma. Assim, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas destes últimos, são ferramentas que permitem não somente órgãos de controle, mas também a população de exercer seu papel de vigilância. Ademais, o dispositivo em discussão é compatível com as regras da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, e com a própria Constituição Federal, que em seu art. 5º, XXXIII, concede o direito a todos de receber informações dos órgãos públicos.

Outrossim, este importante aspecto preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal é comentado por Flávio da Cruz, Adauto Vicciari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rosângela Tremel (2012, p. 185):

A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um *princípio de gestão*, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

O tratamento desse tema, por meio de Lei Federal, é uma experiência nova no Brasil, contudo, no âmbito supranacional, tem evoluído rapidamente, havendo, em diversos países, leis específicas sobre o assunto, como por exemplo, na Nova Zelândia, onde o *Fiscal Responsibility Act* combina regras e indicações, para a aplicação global, produzidas por organismos internacionais e entidades supranacionais.

Com isso, os autores ressaltam o fato de que a transparência está inserida na Lei de Responsabilidade Fiscal como um “princípio de gestão”, isto é, integra o modo de atuação do Poder Público, sobretudo conferindo publicidade aos resultados e os recursos utilizados em seus serviços. Podemos então considera-la ponto nevrálgico da ética e moralidade em que deve se basear a Administração Pública, no momento de prestar contas ao pagador de impostos.

No decorrer deste trabalho nos valem de alguns destes relatórios, dos quais o artigo 48 indica, para examinarmos as despesas dos Estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e da União. Por meio deles, a cada quadrimestre os Tribunais de Contas podem considerar ou não atendidas as exigências definidas na lei (TCU, Acórdão 583/2012, 2012):

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DOS PODERES E ÓRGÃOS FEDERAIS DO 2º QUADRIMESTRE DE 2011, PREVISTOS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. CUMPRIMENTO DOS PRAZOS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO AO TRIBUNAL. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL, DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DE GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

[...]

ACÓRDÃO Nº 583/2012 – TCU – Plenário

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento, referente ao segundo quadrimestre de 2011, das ações previstas em dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) que dispõem sobre os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento a este Tribunal, dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000, correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2011, em obediência aos arts. 54 e 55 da mesma lei, bem como ao art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028/2000;

9.2 considerar cumpridos os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3 considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara nº 54/2009 e de Resolução do Senado Federal nº 84/2007, respectivamente;

9.4 considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal nº 48/2007, para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

9.5 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o art. 121, § 3º, da Lei nº 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011).

É no Acórdão proferido pelos membros do respectivo Tribunal de Contas, que é possível conferirmos os relatos detalhados de todos os gastos de forma comparativa e ilustrativa. Também é lá que estão apresentadas as conclusões a partir dos dados encaminhados, objetivando ao final, considera-los ou não compatíveis com a lei. Inclusive, no caso acima apontado, os Ministros do TCU acordaram no item 9.2, pelo cumprimento por parte da União, dos limites prudencial e máximo das despesas com pessoal dos Poderes e órgãos federais a que se refere o art. 54 da LC nº 101/2000.

Já o art. 59 da mesma lei complementar, uma das regras mais importantes referente a função desempenhada pelos Tribunais de Contas no contexto da responsabilidade fiscal, em seu *caput* reporta imediatamente ao texto constitucional. É a Carta Magna quem define a atividade de controle daquele órgão, como preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, 961 e 963):

16. Dispõe o art. 70 da Constituição Federal que ao Congresso Nacional compete realizar o controle externo da Administração direta e indireta, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto a legalidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, para o quê contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71).

[...]

20. Nos termos do art. 71, II, compete-lhe julgar as contas dos administradores (da Administração direta e indireta) e dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos, bem como aqueles que derem causa a extravio, perda ou outra

irregularidade de que resulte em prejuízo ao erário público; [...] aplicar, em caso de ilegalidade de despesas ou contas, as sanções previstas em lei, sem do que as suas decisões de imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conforme o § 3º do art. 71.

Desse modo, o *caput* do art. 70 da Lei Maior, já trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. O que fez o Legislador na criação da Lei Complementar 101/2000, foi discriminar ou, como a própria regra diz, dar ênfase, a determinados atos executados pela Administração que deverão ser verificados para ulterior tomada de medidas cabíveis. Isto é bastante simples de compreendermos, uma vez que a criação de uma lei complementar disciplinando matéria constitucional, traria mais especificidades sobre a atividade de controle do Tribunal de Contas no âmbito da responsabilidade fiscal.

Nota-se ainda que o autor, ao fazer alusão às competências dos Tribunais de Contas, cita a fiscalização sobre o uso do dinheiro público, para aferição de alguma irregularidade. É certo que dentro destes recursos financeiros aferidos também se encontram as despesas com pessoal, da qual dedicamos a tratar com mais afinco neste trabalho.

A observância dos limites das despesas com pessoal estabelecidos na LC 101/2000, pertencem as atribuições conferidas aos órgãos de controle pelo inciso II da regra em debate. Além disso, especialmente no caso dos Tribunais de Contas, cabem exclusivamente a este pelo § 1º, alertar aos órgãos ou Poderes mencionados no art. 20, que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite (inciso II), que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei (inciso IV) e pelo §2º, verificar os cálculos apresentados dos limites daquela despesa.

À título de exemplo, vejamos o caso abaixo que auxilia no entendimento dessas competências na prática (TCU, Acórdão 1827/2007, 2007):

ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO 1º QUADRIMESTRE DE 2007. CUMPRIMENTO, PELOS PODERES E ÓRGÃOS A QUE SE REFERE O ART. 20 DA LRF, DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL. ATINGIMENTO DO LIMITE DE ALERTA POR PARTE DO MPDFT. EXPEDIÇÃO DE ALERTA. EXAME DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DÍVIDA PÚBLICA, GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DA UNIÃO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de Representação, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 59 da Lei Complementar n.º 101, de 4.5.2000, em: 9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, estabelecidas nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar n.º 101/2000 e no inciso I do art. 5º da Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da citada norma complementar, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2007; 9.2. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2007, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar n.º 101/2000; 9.3. expedir alerta previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da Lei Complementar n.º 101/2000, nos termos da minuta de alerta de fl. 16, volume principal, ao Procurador-Geral da República, titular do Ministério Público da União, pelo fato de a despesa líquida com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ter atingido, no 1º quadrimestre de 2007, 92,15% do limite máximo fixado para o órgão em 0,064% da receita corrente líquida federal, calculado nos termos da decisão liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do Mandado de Segurança n.º 25.997-3; [...]

Neste processo, pela leitura do item 9.3, verifica-se a expedição de alerta com base no art. 59, §1º, II, LRF, para o titular do Ministério Público da União, haja vista que as despesas com pessoal do MPDFT atingiram mais de 90% do limite máximo fixado para o órgão.

Por intermédio da LC n.º 131/2009, incluiu na Lei de Responsabilidade Fiscal o art. 73-A com uma finalidade de permitir a certos legitimados, membros formadores da sociedade, denunciar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, a violação de alguma das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta disposição inserida em 2009 é bastante importante, porque reafirma a possibilidade de qualquer cidadão em fiscalizar a gestão dos recursos públicos pelo Estado.

Portanto, o controle externo da Administração Pública realizado pelos Tribunais de Contas é fundamental para o desenvolvimento do país, à luz dos parâmetros da responsabilidade fiscal. A transparência na gestão pública, o aferimento da legalidade das ações do Estado na execução dos serviços públicos, revelam-se indispensáveis no contexto atual de crises (econômica e financeira), pois impulsiona a busca pela eficiência na materialização dos direitos constitucionais.

CONCLUSÃO

Examinados todos estes aspectos necessários à compreensão da problemática abordada, enfim serão apresentadas algumas noções derradeiras, que marcam a conclusão do presente trabalho.

O debate atinente a gestão dos recursos públicos na conjuntura atual, tornou-se mais frequente na sociedade brasileira, de modo que, a mídia televisiva e as redes sociais o ampliaram por inúmeros fatores. Dentre eles, está a crise financeiras enfrentada pelos Estados, que preocupa a todos, sobretudo, quando associada ao mal-uso do dinheiro público, reforçando ainda mais a imprescindibilidade de se repensarmos o modelo de Estado submetido à irresponsabilidade fiscal.

A partir destas reflexões e com o objetivo de valorizarmos este debate também no meio acadêmico jurídico, inauguramos este trabalho explorando a importância e o contexto em que foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Verificou-se que esta norma, pautada na atuação planejada e transparente do Poder Público, está amparada fortemente por preceitos constitucionais, e surgiu para trazer maior disciplina aos entes federativos no manejo da verba pública.

Para além disso, analisamos determinados conceitos fundamentais para o entendimento da problemática, que foram inseridos pelo Legislador na LC nº 101/2000. O maior enfoque atribuído foi às despesas públicas, em especial, a de pessoal, considerada um dos motivos que justificam o desequilíbrio fiscal suportado pelas unidades federativas brasileiras na atualidade. No entanto, fora ressaltado que este não é o principal fator causador da crise financeira, pois estão conjugados outros como: o pagamento de juros da dívida, as desonerações da folha de pagamento, o crescimento da judicialização de demandas à cargo do Poder Executivo e a corrupção.

A atenção dada aos gastos com pessoal, como sustentamos, deu-se porque o descumprimento de seus limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, constituiu uma violação realizada pela maioria Estados, que hoje se encontram em grave situação financeira. Como exemplo desta perspectiva, fora utilizado o caso do Estado do Rio de

Janeiro, que desde 2016 está sob vigência da calamidade pública no âmbito da administração, para ilustrarmos este descumprimento.

No entanto, com o intuito de demonstrar que nem todos os Estados presenciaram (ou presenciaram) este preocupante quadro fiscal, o Estado do Espírito Santo serviu como parâmetro para exemplificar bons resultados fiscais. Neste sentido, possibilitou-se um contraste entre os efeitos produzidos ao ente federativo pelo descumprimento e pelo respeito à Lei Complementar 101/2000.

Posteriormente, viabilizou-se o exame de algumas medidas recentes, elaboradas pelo Governo Federal, como um esforço para o enfrentamento das dificuldades financeiras, tanto a nível federal, como estadual. Assim, mostramos a criação do Novo Regime Fiscal -- NRF (EC nº 95/2016), conhecido como teto de gastos públicos, e do Regime de Recuperação Fiscal -- RRF (Lei complementar 159/2017), como instrumentos voltados a limitação dos gastos públicos e de reequilíbrio fiscal dos Estados.

Estes instrumentos, conforme aludido, fazem parte de uma nova ótica sobre a gestão dos recursos públicos pelo Estado, que superou um modelo sem condições de sobrevivência em meio a crise, onde o volume de gastos é incompatível com a receita.

Conscientes desses avanços, refletimos sobre a atuação da Suprema Corte nos casos de inadimplemento dos Estados que ainda não conseguem liquidar suas dívidas contratuais, apesar da adesão ao RRF. Considerou-se a mais adequada, diante do contexto de risco de dano à prestação de serviços públicos aos cidadãos destes Estados, a posição predominante do STF pela manutenção das garantias adquiridas pela inclusão no RRF, em detrimento das sanções contratuais executadas pela União (credora).

Logo, quis-se expor o fato de que a busca pelo equilíbrio fiscal dos Estados, por meio de medidas mais drásticas que forcem os Estados já inadimplentes a adotarem ações, das quais agravariam ainda mais sua situação, não tem respaldo do Judiciário.

Ao final, tecemos algumas considerações à luz da Carta Magna e da LRF, sobre o importante papel desempenhado pelo Tribunal de Contas na fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos pelo Estado. Ressaltou-se que o exercício destas atribuições conferidas pelo Ordenamento Jurídico, inibe práticas contrárias a lei que

trariam prejuízos ao equilíbrio fiscal dos entes federativos, além de democratizar o acesso aos dados fiscais dos órgãos da Administração.

Portanto, consoante todos os dados revelados no decorrer deste trabalho, podemos afirmar que o respeito a LRF, ferramenta que configurou um significativo avanço jurídico, político e cultural no Brasil, viabiliza a saída da crise econômica e financeira. Isto porque, a estabilidade fiscal dos Estados, também fomentada pelo cumprimento dos limites de despesas com pessoal, é pressuposto do desenvolvimento sustentável responsável pela consolidação de um ambiente de negócios mais favorável e na materialização dos direitos sociais constitucionais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. Cinco ex-governadores do Rio foram presos nos últimos três anos. Brasília, 22 mar. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/cinco-ex-governadores-do-rio-foram-presos-ultimos-tres-anos>>. Acesso em: 27 out. 2019.

ALMADA, R. J. F. de; COURA, Alexandre de Castro. Incompatibilidade entre uma “Teoria da Constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia” e o paradigma procedimentalista de Estado Democrático de Direito. In: COURA, Alexandre de Castro; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). **Direito Política e Constituição**. 1 ed. Curitiba: CRV, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (SYN) THESIS, v. 5, n. 1, 2012. ISSN 2358-4130. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BALASSIANO, Marcel. Instituto Brasileiro de Economia. **Crise fiscal do Rio de Janeiro (parte 2)**, 21 dez. 2018. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/crise-fiscal-do-rio-de-janeiro-parte-2>>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 159, 19 de maio de 2017.** Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Previdência Social: visão geral da distribuição por subárea (subfunção). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/09-previdencia-social?ano=2019>>. Acesso em: 22 set. 2019.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Visão geral da execução da Despesa Pública. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT: séries históricas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. Notas à Imprensa. **Decreto de Programação Orçamentária e Financeira referente ao primeiro bimestre de 2019.** Brasília, fev. 2019. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/area-de-imprensa/notas-a-imprensa/2019/03/decreto-de-programacao-orcamentaria-e-financeira-referente-ao-primeiro-bimestre-de-2019>>. Acesso em: 20 out 2019.

_____. Ministério da Economia, Planejamento e Gestão. O que é resultado primário. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-resultado-primario>>. Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Projeções da Dívida Pública Federal**. Brasília: jun. 2019. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30076:981966:inline>>. Acesso em: 4 set. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2017: Análise por Tributo e Base de Incidência**. Brasília: nov. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-adianeiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília: dez. 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Artigo Sala de Imprensa. Despesa com pessoal cresce rapidamente e é um dos principais problemas dos estados, diz secretário. Brasília, 18 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/despesa-com-pessoal-cresce-rapidamente-e-e-um-dos-principais-problemas-dos-estados-diz-secretario>>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Artigo Sala de Imprensa. Tesouro Nacional divulga o Boletim dos Entes Subnacionais de 2018. Brasília, 13 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+financas+dos+entes+subnacionais+versao+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>> . Acesso em: 28 out. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Transparente: Painel do Teto de Gastos. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília, 2017. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529613/RAF_maio17_pt1.pdf?sequence=9>. Acesso em: 7 out. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Transparente. Relatório de Gestão Fical (RGF): Constabilidade e Custos. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Senado Federal. Senado notícias: Superávit Primário. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4). Relator: Ministro Humberto Martins. **Pesquisa Jurisprudencial**, Decisão Monocrática, 20 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Jurisprudencia/STJ-creche%20-%20tese%20reserva%20do%20poss%C3%ADvel.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Ordinária nº 3.170 BA – Bahia. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa Jurisprudencial**, Decisão Monocrática, 18 de out. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5543298>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Ordinária nº 3270 MG – Minas Gerais. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa Jurisprudencial**, Decisão Monocrática, 27 mai. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=412146>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Ordinária nº 3262 TP/GO – Goiás. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Pesquisa Jurisprudencial**, Decisão Monocrática, 19 jun. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5695626>>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **Pesquisa Jurisprudencial**, Índice das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Decisão, 22 ago. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em: 26 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.853/MS – Mato Grosso do Sul. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **Pesquisa Jurisprudencial**, Índice das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Acórdãos, 12 set. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491814>>. Acesso em: 4 set. 2019.

_____. Tesouro Nacional. Subsecretaria de Contabilidade. **Alinhamento Técnico e Pedagógico em Demonstrativos Fiscais: Resultado Primário e Resultado Nominal**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3_Resultado_Prim%C3%A1rio_e_Resultado_Nominal.pdf/087594f0-f717-4814-b66e-f2e868dc8366>. Acesso em: 27 de out. 2019.

_____. Tribuna de Contas da União. Política Fiscal e Dívida pública. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15D66559C015DA4C3DFDF688B>>. Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo nº 032.431/2011-2. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. **Pesquisa Jurisprudencial**, Acórdão 583/2012, 14 mar. 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1224128/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo nº 007.683/2008-3. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Pesquisa Integrada**, Acórdão, 11 jun. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/768320083.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo nº 015.711/2007-6. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Pesquisa Jurisprudencial**, Acórdão 1827/2007, 5 set. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-31462/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 1 nov. 2019.

COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO. CESAN Notícias. Como o Espírito Santo atravessa a pior crise hídrica da sua história, 13 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.cesan.com.br/noticia/como-o-espírito-santo-atravessa-a-pior-crise-hidrica-da-sua-historia/>>. Acesso em: 28 out. 2019.

CORRÊA, Douglas. Estado do Rio tem dívida de R\$ 118 bilhões com União, diz secretário. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 20 ago. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/estado-do-rio-tem-divida-de-r-118-bilhoes-com-uniao-diz-secretario>>. Acesso em: 26 out. 2019.

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**: teoria de uma economia monetária. Tradução de: Albertino Pinheiro Júnior. 7 ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma Administrativa: a Emenda nº 19/98. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 213, Trimestral 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2447>>. Acesso em: 2 set. 2019.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto Para Discussão**. Unicamp IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório “Corrupção: custos econômicos e propostas de combate” Disponível em: <www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021> Acesso em: 18/09/2019.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. O controle Judicial de Políticas Públicas. **Temas Fundamentais de Direito**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2005.

GALDO, Rafael. A conta da corrupção no Rio: prejuízo de R\$ 1,5 bilhão ao estado. **O globo**, 2 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/a-conta-da-corrupcao-no-rio-prejuizo-de-15-bilhao-ao-estado-23275141>>. Acesso em: 27 out. 2019.

HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

LIS, L.; OLIVEIRA, E. MEC anuncia que maior parte do R\$ 1,99 bilhão liberado vai para universidades e institutos de ensino. **G1**, Brasília, 30 set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/09/30/mec-anuncia-liberacao-de-r-18-bilhao-para-a-educacao-universidades-e-institutos-receberao-maior-parte-dos-recursos.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2019.

MARTELLO, Alexandro. Decreto bloqueia R\$ 5,8 bi em Educação, R\$ 5,1 bi na Defesa e R\$ 2,9 bi em emendas parlamentares. **G1**, Brasília, fev. 2019. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/29/decreto-bloqueia-r-58-bi-em-educacao-r-51-bi-na-defesa-e-r-29-bi-em-emendas.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2019.

MARTELLO, A.; BAST, E. 14 estados superam limite da LRF para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional. **G1**, Brasília, 13 nov. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>>. Acesso em: 25 out. 2019.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÁXIMO, Welton. Medidas de ajuste fiscal equivalem a 93% da meta de superávit primário da União. **Agência Brasil**, Brasília, 24 jan. 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-01/medidas-de-ajuste-fiscal-equivalem-93-da-meta-de-superavit-primario-da-uniao>>. Acesso em: 30 out. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Henrique. EM nº 00016/2017 MF. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar PLP 343/2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 23 fev. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527604&filename=PLP+343/2017>. Acesso em: 29 out. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDONÇA, A. de; MOURA, E. Política Pública de Fomento, Desoneração Tributária e Contribuição Previdenciária Incidente sobre a Folha de Pagamento. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 88, p. 185-202, nov./dez. 2014.

MILESKI, Hélio Saul. Novas regras para a gestão e a transparência fiscal – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público**, São Paulo, n. 7, p. 44-55, jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 71/92, jul./set. 2000.

MORETTI, D.; COSTA, Y. A importância do ativismo judicial na implementação dos direitos sociais não implementados pelo poder público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 17, n. 1, p. 111-134, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PARENTE, P.; MALAN, P. EM Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLP 18/1999**. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>>.
Acesso em: 5 set. 2019

PERIN, Jair José. A Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n. 59, p. 133-145, nov./dez. 2004.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota Técnica: Análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**. IPEA, Brasília, 5 dez. 2016. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/12/05/analise-da-pec-55/>>.
Acesso em: 31 out. 2019.

PIRES, Manoel. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública**: algumas implicações para a política fiscal. Instituto Brasileiro de Economia, 2018. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>>. Acesso em: 15 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. Comunicação Social. Agora é Lei: Estado de Calamidade Pública Financeira é prorrogado até dezembro de 2019. Rio de Janeiro, 28 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/44889>>.
Acesso em: 26 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade Geral RJ. Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal do mês de janeiro ao de agosto de 2019, 26 set. 2019. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/arquivos/02Q2019/Anexo%20VI%20-%20Demonstrativo%20Simplificado%20do%20Relatorio%20de%20Gestao%20Fiscal_2Quad_2019.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade Geral RJ. Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal 2º Quadrimestre de 2019, 19 set. 2019. Disponível em: <http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/lrf/2019/2%c2%b0%20Quadrimestre%202019/Anexo_6_2%c2%baQuad_RGF_2019.pdf?lve>. Acesso em: 27 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade Geral RJ. Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal 3º Quadrimestre de 2017, 3 out. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/lrf/2017/Determina%c3%a7%c3%a3o%20N%c2%ba%2009%20TCERJ%203%c2%ba%20Quadrimestre%202017/RGF_Anexo_6_3%c2%baQuad_2017.pdf?lve>. Acesso em: 26 out. 2019.

BLIANCHERIENE, A. C. (coord.); SANTANA, J. L.; RIBEIRO, R. J. B. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Tradução de: Norberto de Paula Lima. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.

SARLET, I.; AGOSTINI, G. Judicialização, reserva do possível e compliance na área da saúde. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 257-282, jan./abr. 2017.

SENNA, Gustavo. **Combate à má governança e a corrupção**: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SIMÃO, Edna. Mansueto: Doze estados já descumprem a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Valor Econômico**, Brasília, 14 ago. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/08/14/mansueto-doze-estados-ja-descumprem-a-lei-de-responsabilidade-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 18 out. 2019.

SOUTO, Marcos Jurema Villela. **Direito Administrativo da Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUZA JÚNIO, J.; CAVALCANTI, M.; LEVY, P. Regime Fiscal para o Crescimento Sustentado. **Desafios da Nação**: Artigos de Apoio, Brasília, v. 1, p. 159-176, abr. 2018. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol1_cap04.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018. Disponível em:
<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16843/3/PRArt_Sustentabilidade%20fiscal%20dos%20estados%20brasileiros_compl_BD.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

VEJA. Entenda a crise de segurança pública no Espírito Santo, 9 fev. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/entenda-a-crise-de-seguranca-publica-no-espírito-santo/>>. Acesso em: 29 out. 2019.

VICCARI JUNIOR, Adauto et al; Flávio da Cruz (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2012.