

CESED – CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO
UNIFACISA – CENTRO UNIVERSITÁRIO
CURSO DE BACHALERADO EM DIREITO

ADRIANO DE MOURA MARQUES

RESPONSABILIDADE FISCAL: LIMITAÇÕES DE DESPESAS SOB A
PERSPECTIVA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERATIVOS

CAMPINA GRANDE – PB

2021

Adriano de Moura Marques

RESPONSABILIDADE FISCAL: LIMITAÇÕES DE DESPESAS SOB A PERSPECTIVA
DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERATIVOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito para obtenção de título de Bacharel em Direito
pela Faculdade Sociais de Ciências Sociais Aplicadas –
UNIFACISA.

Orientador (a): Prof. Gustavo Gadelha

Área de concentração: Direito Público – DIREITOS
CONSTITUCIONAIS, GARANTIAS E ACESSO À
JUSTIÇA.

Campina Grande - PB

2021

RESPONSABILIDADE FISCAL: LIMITAÇÕES DE DESPESAS SOB A PERSPECTIVA DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERATIVOS

Adriano de Moura Marques¹

RESUMO

O federalismo, forma de estado concebida nos padrões atuais, há muito é alvo de debates e críticas em âmbito acadêmico. O presente texto tem por escopo um estudo descritivo que irá perpassar pelas noções gerais do Estado Federal, sobretudo o aspecto fiscal. Serão abordados temas relacionados às divisões de competências realizadas pela Constituição Federal de 1988. Mediante leitura crítica de autores tradicionais e contemporâneos serão estabelecidos alguns consequentes normativos a respeito do Federalismo Fiscal brasileiro. Para tanto, a análise terá como ponto de partida a assertiva de que a estabilidade do Estado federal depende de fatores desenhados pela Constituição, dentre os quais destaca-se a noção de autonomia financeira. Buscar-se-á entender, mediante aplicação de conceitos legais, a sistemática de gastos públicos, a responsabilidade fiscal e a limitação orçamentária dos entes federativos, tendo como principal foco do debate a relação que é possível estabelecer entre estas e o desenvolvimento da autonomia dos entes subnacionais. Ao final, concluiremos abordando as influências das limitações orçamentárias sobre o aumento da autonomia federativa.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal. União. Responsabilidade Fiscal. Competências. Autonomia financeira.

ABSTRACT

Federalism, a form of state recreated in the 18th century in the United States of America, has long been the target of debate and criticism in the academic sphere. The scope of this project is a descriptive study that will go through the general notions of the Federal State, especially the fiscal aspect. Aspects related to the divisions of competences carried out by the Federal Constitution of 1988 will be addressed. Through a critical reading of traditional and contemporary authors, among them Luís Roberto Barros, Gilmar Ferreira Mendes and Roque Antonio Carrazza, some consequential norms regarding Brazilian Fiscal Federalism will be established. Therefore, the analysis will take as its starting point the assertion that the stability

of the federal state depends on factors designed by the Constitution, among which the notion of financial autonomy stands out. It will seek to understand, through the application of legal concepts, the system of public spending, fiscal responsibility and the budgetary limitation of federative entities, having as the main focus of the debate the relationship that can be established between the latter and the development of autonomy of the subnational entities. At the end, we will conclude by approaching the influences of budgetary limitations on the increase of federative autonomy.

KEYS-WORD: Fiscal federalism. Union. Fiscal Responsibility. Skills. Federative conflicts.

1 INTRODUÇÃO

Quanto à sua formação histórica, o Brasil possui idiossincrasias relevantes e de análise obrigatória para os que buscam entender seu patamar atual, tendo um dos sistemas jurídicos mais diversificados dentre os existentes. Sua formação social e geográfica recebeu influências de diversas metrópoles colonizadoras, dentre elas, Portugal, França e Holanda. As decisões fundamentais tomadas na construção do Estado brasileiro contemporâneo tiveram vertentes de muitos grupos nacionais, com costumes e culturas distintas, refletindo diretamente sobre sua ordem jurídica.

A forma como cada Estado se organiza é elemento preponderante para o conhecimento de suas origens, tal como para se entender os vícios culturais apresentados ao passar dos anos. No caso do Brasil, a forma estatal recebeu influência diretamente dos Estados Unidos da América, que foi responsável pela inauguração, conforme entende a doutrina majoritária, do princípio federativo. A referida influência pode ser percebida já no texto da primeira Constituição republicana, vigente a partir do ano de 1891.

Todavia, o Brasil nem sempre esteve preparado para a formação estatal organizada, a julgar pelo fato de que a desorganização social era um dos grandes aliados dos dominadores de cada época. Portanto, a descentralização de poder e a autonomia dos entes federativos não se compatibilizavam, automaticamente, com a cultura brasileira.

O federalismo norte-americano originou-se como resposta à necessidade de um Estado unido e presente no vasto território (BRANCO, 2018, p. 907), que à época se destinava à defesa territorial contra interesses metropolitanos.

Destarte, pode-se observar que o movimento federalista teve como ponto de partida os desejos por auto-organização e independência das colônias britânicas na América do Norte,

tanto para fins de consecução de objetivos em comum, como também para construir uma frente ampla contra os interesses colonialistas.

Para os explorados, as relações entre Inglaterra e suas colônias americanas haviam chegado ao limite (DALLARI, 1986), exigindo destes um posicionamento contra os abusos comerciais e tributários da coroa britânica. O Estado Federal, portanto, comportou-se como movimento reacionário, na medida em que se tornou um dos requisitos mínimos para a sobrevivência das colônias.

O Estado federal consiste, basicamente, na aliança de interesses, pretendendo-se propor organização interna em Estados que dependem da manutenção de suas soberanias, sem abrir mão, portanto, das autonomias regionais. Entretanto, tal organização estatal não seria uma novidade, a julgar pelo fato de que, mesmo não possuindo identidade, outros Estados nacionais já possuíam seus mecanismos de controle e organização internas. A forma como se deu a organização do federalismo é o seu fator diferenciador dos demais sistemas organizacionais. Cabe ressaltar, por oportuno, que a nova roupagem trazida pelo federalismo à organização do Estado ensejou inúmeras controvérsias, dentre as quais encontram-se os conflitos federativos.

Por conseguinte, a solução apresentada para os interesses conflitantes naquela nova forma de Estado, em prol dos interesses nacionais, foi a centralização da soberania no representante das unidades federativas, resultando, destarte, na criação de um ente central promotor dos interesses nacionais (no Brasil denominada de União Federal). Todavia, restando à entidade central o respeito à autonomia dos entes federativos, devendo-se ater aos interesses de todas as unidades.

É certo que, hodiernamente, o federalismo popularizou-se em detrimento de outros modelos estatais. Entretanto, os problemas estruturais e organizacionais encontram-se em permanente crescimento. A típica divisão de competências entre os entes federativos, tal como o fato de cada unidade possuir independência quanto ao que lhe cabe em relação às demais, poderá culminar em conflitos de interesses, sobretudo em relação às finanças, caso não haja o devido respeito aos limites demarcados pela Constituição Federal.

Adotou-se, no Brasil, um modelo heterogêneo de federalismo, com base americana e europeia, contando com a presença de três esferas federativas. Tal modelo, entretanto, aparentemente descentralizado, mostrou-se capaz de aumentar a centralização política e financeira.

O federalismo brasileiro é alvo de críticas ligadas à concentração de competências no ente central, deixando para os demais entes, aparentemente, o que não foi de interesse da União à época da Constituição de 1988. Em consequência, a centralização exacerbada ecoa e destoa

os preceitos do federalismo, vez que, cada unidade federativa deveria ter autonomia suficiente para alcançar o desenvolvimento local, tal como para garantir os direitos fundamentais de seus administrados. Todavia, o contrário disso é mais prático, pois a concentração de competências fundamentais ocasiona a subordinação dos entes federados ao ente central, tornando iminente os riscos de ruptura da ordem e do sistema construído na Constituição federal de 1988.

Feitas as considerações iniciais acerca da própria noção de federação, temos que a finalidade deste trabalho científico se consubstancia em apresentar como a autonomia financeira dos entes federados convive com normas limitadoras editadas pelo ente central, sobretudo no que diz respeito às limitações de despesas correntes. A problemática gira em torno do amplo desempenho das autonomias constitucionais propostas na Constituição Federal.

Concluiremos este trabalho científico apresentando a sistemática de limitação de gastos públicos como vetor indispensável a higidez orçamentária do respectivo ente federado, a julgar pela eficácia produzida pela utilização de recursos orçamentários em temas ligados a consecução de objetivos constitucionais, otimizando, portanto, a realização de despesas.

Nesta feita, a metodologia adotada para a elaboração do presente trabalho é a descritiva, ancorada em técnicas hermenêuticas visando a uma interpretação didática de textos jurídicos, através de revisão da obra de autores nacionais e buscando enfrentar o tema dos impactos das limitações de despesas, como imperativo de responsabilidade fiscal, sobre a autonomia financeira dos entes federativos.

2 FEDERALISMO NO BRASIL

A formação histórica do Estado Federal, bem como sua natureza e conceituação jurídica, é bastante controversa, inadmitindo-se consenso a respeito de sua construção. Nesse sentido, o eminente Carrazza (2021, p. 118), afirma:

Logo, os que buscam um conceito definitivo, universal e inalterável de federação supõe, erroneamente, que ela, aqui e alhures, tem forma única, geométrica, recortada de acordo com um molde inflexível. Para estes, os Estados só são federados quando se ajustam, como verdadeiras luvas, aos “arquétipos eternos”, cujas origens e contornos lutam por precisar.

Mais além em sua redação, o renomado jurista admite que os Estados Unidos da América são tomados pelos estudiosos como referência de Federação, baseando-se, para tanto, nos ensinamentos do Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Melo (Carrazza, 2021, p.118 apud História do Estado Federal, pp. 5-9).

O Estado Federal, podendo ser compreendido como forma de Estado e sistema de composição de forças e interesses, possui uma complexidade um tanto atraente para a

interpretação do Direito Constitucional contemporâneo, a julgar pela discrepância em sua definição doutrinária. Em seu Célebre Livro “Curso de Direito Constitucional Tributário”, o professor Roque Antonio Carrazza constrói uma narrativa histórico-conceitual do federalismo que nos parece indispensável aos fins para os quais nos comprometemos abordar, dispondo o seguinte:

Não entram em acordo os autores no apontar os traços característicos do Estado Federal. Assim, v.g., Duguit nele vislumbra a existência de dois governos no mesmo território e a impossibilidade de alterarem as competências de cada um deles, sem a anuência de ambos. Já Hauriou sustenta que, no federalismo, há diversidade de leis e várias soberanias secundárias, sob uma soberania comum. Jellinek, sempre rigoroso, aponta como da essência do Estado Federal a autonomia, salvaguarda pela Constituição, das unidades federadas. Le Fur, de sua parte, considera existente uma federação quando as unidades federativas entram na formação da vontade do Estado. Kelsen, com sua visão formalista do Direito, distingue o Estado Federal dos demais pela existência, nele, de três ordens jurídicas: duas parciais (a União e as unidades federadas) e uma global (a da Constituição, que as domina, delimitando-lhes a competência e encarregando um órgão de fazê-lo cumprir). (CARAZZA, 2021, p. 205)

Carrazza (2021, p. 117 e 118), ao analisar a perspectiva histórica e a gama de formatos que atribuíram ao Estado Federal particularidades intercontinentais, chega à conclusão de que os esforços para definir a natureza jurídica exata do federalismo é tarefa de difícil consecução. Esta é a incógnita do Direito Constitucional atual, trabalhar com análises comparadas do fenômeno jurídico, sem incorrer no equívoco de dispensar a análise dos fatos que interessam à ordem normativa, sobretudo a vida em sociedade.

No Brasil, o federalismo, como forma de Estado, foi introduzido com a proclamação da República em 1889. Em uma análise sucinta podemos destacar que o Estado Federal brasileiro, desde sua inauguração, manifestou-se como mecanismo disponível e extremamente à mercê das concepções políticas que dominavam as centrais de poder. No Século XX, na medida em que um governo ascendia era dado a este, costumeiramente e sem quaisquer observações à ordem jurídica, o poder de decidir qual seria a relevância das unidades que compunham a federação. Assim ocorreu após 1930 com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e em 1964 quando do golpe militar, situação essa na qual se distribuiu as competências de maneira desordenada acabando por deixar claro que a União seria o ente de maior prestígio e dominância, e os estados seriam subordinados.

Em 1988, período em que romper com os paradigmas históricos era a palavra de ordem, a Assembleia Nacional Constituinte entendeu por bem distribuir as competências materiais, legislativas, tributárias, dentre outras, de maneira mais propícia aos prazeres democráticos, a julgar pela redação expressa da Constituição da República Federativa do Brasil, na qual contém menções expressas às atribuições dos estados e municípios, bem como formas de concretização

da autonomia federativa. Um dos aspectos preponderantes do novel texto constitucional diz respeito a mudanças no aspecto político, pois, diferentemente de constituições passadas, percebeu-se um acréscimo valorativo quanto ao federalismo.

Ao que nos parece, a forma federativa de Estado deve caminhar de mãos dadas com a compreensão do Estado democrático de direito, a julgar pela necessidade que as periferias federativas têm de participar das decisões políticas nacionais, visto que o resultado de tais escolhas aplicar-se-ão, sobremaneira, em todo o âmbito federativo.

Todavia, para não contradizer a prática brasileira, formou-se ao decorrer do tempo, pós CRFB/88, assimetrias federativas capazes de destoar de quaisquer finalidades colaborativas que se pudesse atribuir a esta forma de Estado.

Para que possamos redigir com eficiência, neste ponto da caminhada, faz-se indispensável o recorte temático para aquele que realmente interessa aos fins deste trabalho científico, sendo este o federalismo fiscal e seus consequentes normativos, bem como alguns aspectos ligados aos gastos públicos.

3 FEDERALISMO FISCAL

No contexto do federalismo, ressalta-se importância de munir os entes federativos com mecanismos de autossustento, em razão da gama de competências materiais atribuídas a cada um deles pelo constituinte. Presume-se, como consequente normativo de tal formação política, a necessidade de recursos financeiros, objetivando, portanto, o cumprimento dos deveres constitucionais atribuídos a cada unidade federativa, tornando as relações federativas um tanto quanto complexas.

As competências federativas foram, em primeiro momento, distribuídas pelo legislador constituinte, atribuindo a cada ente federativo sua parcela de importância para a consecução dos fins nacionais. Para tanto, entregou a cada unidade competências que concretizavam a autonomia que lhes foram garantidas.

Todavia, percebeu-se que a autonomia federativa é uma grandeza diretamente proporcional à disponibilidade financeira do poder público. Enquanto as entidades possuírem formas de autofinanciamento, sem cair na dependência do ente central para cumprir seus objetivos constitucionais, asseguradas estarão suas autonomias. Portanto, na linha deste raciocínio, faz-se necessário analisar o grau de dependência entre a autonomia federativa e a disponibilidade de recursos financeiros.

O texto constitucional de 1988, em seu art. 24, I, elege como competência legislativa concorrente a produção de atos normativos ligados ao direito tributário e financeiro, haja vista

que com a ausência de competência arrecadatória e financeira em geral estaria o ente federativo à mercê dos interesses de outros, a julgar pela necessidade de renda para custeio dos gastos públicos.

No âmbito da competência concorrente, a União restou competente para formalizar leis gerais de âmbito nacional, haja vista a necessidade de uniformização de preceitos gerais em todo o território brasileiro. Para os estados-membros, municípios e Distrito Federal o legislador constituinte reservou a produção de atos normativos suplementares para atender suas condições particulares, bem como a regulamentação de suas competências. Ressalta-se que os municípios foram elevados à condição de entidade federativa pela Constituição de 1988 com competências para efetivação do interesse público local.

Oliveira (2015, p. 112 e 113), assevera que o sistema tributário deve ser dividido entre os três entes federativos, pois a Constituição distribui as competências político-administrativas de cada qual, forçosamente deve atribuir os recursos necessários para que possam cumprir essas finalidades. Sendo, portanto, tal incógnita um grande dilema para o Estado contemporâneo, pois, observa-se que a demanda por serviços públicos ultrapassa, muitas vezes, os recursos tributários arrecadados, pondo em xeque a autonomia federativa.

Argumentando a respeito da necessidade de se entender o Estado Democrático de Direito, também, sobre o aspecto fiscal, aduz Mendes (2020, p. 1.575), *in verbis*:

A construção do Estado Democrático de Direito, anunciado pelo art. 1º, passa por custos e estratégias que vão além da declaração de direitos. Não há Estado Social sem que haja também Estado fiscal, são como duas faces da mesma moeda. Se todos os direitos fundamentais têm, em alguma medida, uma dimensão positiva, todos implicam custos.

Dessarte, é entendimento partilhado pelas ciências jurídicas que o tributo, sendo fonte derivada de obtenção de recursos, é o maior meio arrecadatório dos entes federativos, e principal mecanismo de cumprimento das competências constitucionais.

Se das competências constitucionais surgem necessidades por recursos dos entes federativos, a partilha de competências tributárias no Estado federal passa a ser um dos alicerces dessa forma de Estado. A respeito do tema, não é outro o entendimento de Mendes (2020, p. 1.576):

A centralidade do tributo tem ainda repercussão na estrutura do federalismo. Como principal fonte de recursos públicos, a partilha de recursos tributários fez-se pressuposto da própria autonomia de União, Estados e Municípios. A descentralização caracterizadora do Estado Federal não se completa sem a atribuição de rendas; e estas são predominantemente tributárias, no caso do Estado Fiscal. Seja pela repartição de competência para tributar, pela repartição do produto da arrecadação de certos tributos ou pela combinação de ambos os modelos, como é o caso da Constituição brasileira de 1988, a discriminação de receitas tributárias é condição da autonomia política e administrativa dos entes federados. Afinal, partilhar atribuições (competências

administrativas e legislativas) sem partilhar recursos é transformá-las em promessas vazias, obrigações inexecutáveis.

Como sustentáculo do Estado federal se encontra o princípio da autonomia e soberania federativa, sendo a soberania atribuída a federação como representação nacional e a autonomia atribuída a cada unidade federativa. BRANCO (2021, p. 908) entende que “a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania.”

A autonomia dada pela CRFB/88 aos entes federativos torna suas participações sobremodo onerosas, a julgar pela quantidade de atribuições que possui e os escassos recursos que dispõem, bem como pela obrigação de contenção dos gastos nos limites previstos em legislações.

Quando utilizamos a repartição de competências sob o aspecto financeiro para analisar os dilemas federativos, afigura-se como temática de grande controvérsia e crítica acadêmica o fato de a União gozar de inúmeros privilégios em detrimento dos estados e municípios. Dentre os quais, encontra-se a repartição desproporcional de competências tributárias.

A repartição de competências tributárias, como dispõe a CRFB/88, demonstra de maneira inequívoca o federalismo que outrora foi adotado no Brasil. BRANCO (2021, p. 910) assevera que “a concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto)”. Destarte, a priorização da União na repartição de competências tributárias se configura com uma das principais assimetrias no que tange o Estado federal brasileiro.

O legislador constituinte apontou a União como competente pela instituição de inúmeros tributos, a exemplo temos os impostos previsto no art. 153, sendo eles: Imposto sobre exportação e importação, sobre rendas e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras, sobre propriedade territorial rural e sobre grandes fortunas, além da competência residual para a instituição de impostos que não se encontrem na competência dos demais entes federativos.

Na medida em que o constituinte alocou sete impostos no rol de competências da União, previu apenas três para os estados e municípios, ocasionando o que hodiernamente se reputa com uma grande assimetria e desigualdade entre entes federados. Possuindo a União, portanto, maior capacidade arrecadatória, ocasionando desbalanceamento de receita quando comparado a arrecadação dos demais entes e a capacidade desses de se manterem com recursos próprios.

Todavia, não sendo as competências tributárias o objeto deste trabalho, passaremos a discorrer sobre a limitação de gastos públicos, atribuindo a esse mecanismo de responsabilidade fiscal posição primordial na organização financeira dos estados e municípios.

Abordaremos a temática levando como premissa fundamental que os estados-membros e municípios da federação devem observar cirurgicamente as limitações de gastos previstos nas leis de direito financeiro, haja vista tal fator ser de grande valia para o exercício da autonomia federativa.

4 RESPONSABILIDADE FISCAL - NOÇÕES GERAIS ACERCA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL, IMPACTO DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 SOBRE A QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA

No Brasil, bem como na maioria dos países do mundo, o cumprimento de deveres constitucionais está diretamente ligado à realização de despesas públicas, haja vista ser esse o maior encargo de um Estado Social.

O gasto público relaciona-se diretamente com a intervenção do Estado na economia e vida social do país, haja vista a necessidade de corrigir distorções sociais e realizar investimentos em prol do crescimento do país.

Na medida em que, historicamente, o Estado foi impelido a prestar serviços públicos, bem como regular a vida em sociedade com a finalidade de atenuar distorções sociais, o poder público restou obrigado a gerir melhor seus próprios recursos e dispor deles com maior responsabilidade, vez que, diferentemente do que se pensa, a renda pública é por demais escassa quando comparada com a quantidade de despesas a serem realizadas.

Na esteira da necessidade de apresentar à sociedade melhores planos quanto a utilização de receitas públicas, o legislador complementar, amparado nos ditames constitucionais, e no ideal de transformar a Administração pública em uma administração gerencial, promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), legislação voltada ao ajuste nas contas públicas.

Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, aduz o eminente Professor Harrison Leite (2021, p. 54) em seu Manual de Direito Financeiro, *in verbis*:

A Lei de Responsabilidade Fiscal notabilizou-se pelo marco que representou no chamamento ao rigor fiscal, o que passou a ser observado pelos gestores públicos. Trata-se de lei voltada para o planejamento, a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas, e fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

Para que não restasse dúvidas de quais seriam os impactos causados pelo LC 101/2000 no ordenamento jurídico, o seu artigo 1º expressamente declarou que se tratava de Lei

Complementar contendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, acrescentando em seu §1º o seguinte:

Art. 1. [...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Nota-se que os pilares trazidos ao ordenamento jurídico pela LC 101/00 alteraram substancialmente a visão a respeito dos gastos públicos, a partir de sua vigência, a despesa deveria ser lastreada pela observância de preceitos legais mais rígidos, haja vista pela potencial responsabilização dos gestores públicos, tornando, portanto, o processo administrativo mais eficiente.

Por conseguinte, a Lei de Responsabilidade Fiscal positivou inúmeras penalidades para os gestores que se recusassem a se adaptarem. Todavia, em decorrência de sua rigidez, diversas normas ainda não foram interpretadas na intensidade correta, nesse sentido aduz Leite (2021, p. 55):

Por enquanto, tem ainda ocorrido muitas interpretações flexíveis. Assim, embora a LRF tenha criado um mecanismo para tornar o processo de criação de despesas mais transparente e responsável, nos termos do seu art. 17, quando prevê a necessidade de demonstrar a origem dos recursos, compensação do aumento de despesa com aumento de receita ou diminuição de outra despesa, na prática, basta assegurar que a despesa está prevista na lei orçamentária e que esta observou a Lei de Diretrizes Orçamentárias e suas metas, e tudo estará resolvido.

Não obstante, é clara a evolução desempenhada, pela aplicação da LC 101/00, na gestão pública, no sentido de aplicar princípios gerenciais. Dessarte, na medida em que a obtenção de receitas e a realização de despesas são racionalizadas e trazidas para um contexto técnico e eficiente, bem como são estipuladas metas orçamentárias, o mínimo necessário para a manutenção de serviços públicos e outras demandas é garantido.

Ante o exposto, entende-se que não há como manter uma atuação estatal onde a obtenção de receitas é instrumento finito e limitado e os gastos públicos, independentemente da rubrica, são ilimitados. O conceito de administração gerencial nos leva a entender que a eficácia na atuação estatal se liga mais a conceitos de gastos limitados do que a cumprimento irresponsável de desejos políticos.

Destarte, cabe-nos apontar para a importância da limitação na realização de despesas como a maneira mais eficiente de cumprir com as metas pré estabelecidas, o orçamento público

dotado de racionalidade e tecnicidade ainda é a maneira mais hábil de homenagear o princípio da continuidade da atuação estatal.

5 LIMITAÇÕES DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COMO FORMA DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Estado necessita de condições materiais para efetivar suas obrigações para com a sociedade, portanto, a atuação estatal depende, sob o viés financeiro, do gasto público, sem o qual não seria possível, por exemplo, a prestação de serviços públicos, o adimplemento de programas sociais e de distribuição de renda, dentre outras áreas de atuações. Surge então a noção de despesa pública, conceituada como “o conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas” (LEITE, 2021, p. 416).

A partir do conceito sobredito, vislumbra-se a noção de necessidade pública como diretriz para as despesas públicas. É importante delimitar a abrangência do que seriam as necessidades públicas, visto que não se confundem com todas as necessidades de cada indivíduo, mas somente daquelas originadas nas decisões políticas, que as reconhecem como necessidades prioritárias. Tal perspectiva advém de uma noção aparentemente simples, quer dizer, sabe-se que as necessidades humanas são ilimitadas, mas os recursos financeiros não, implicando na necessidade da sábia alocação de recursos, de modo que as necessidades públicas indispensáveis precedem àquelas que não são prioritárias.

As despesas públicas se inserem justamente no contexto das necessidades públicas, possibilitando a efetivação das escolhas políticas, reveladas na Constituição e nas demais leis. Tendo em vista essa grande importância, foi necessário estabelecer um procedimento para realização das despesas, que possibilitasse a alocação, transparente e eficiente, dos recursos disponíveis. O processo de realização das despesas, em uma classificação mais moderna, inicia-se já na elaboração do orçamento anual, momento no qual é possível determinar os montantes destinados às mais diversas áreas de atuação, através das dotações orçamentárias. Após isso, faz-se necessária a criação da obrigação de pagamento para o Estado, quando este deseja realizar o gasto público em qualquer área de interesse, por exemplo na aquisição de bens. Trata-se da fase de empenho.

Após o empenho, faz-se necessário investigar se de fato existiu o fato motivador da despesa, isto é, se há lastro para o gasto, impedindo com isso que haja dispêndio sem o devido retorno para a sociedade, tal aferição se dá na fase de liquidação. Por fim, após todas as fases citadas, a obrigação estará apta para ser adimplida, culminando no pagamento da despesa.

Portanto, percebe-se, claramente, que há grande preocupação, tanto no âmbito constitucional e infraconstitucional, com as despesas públicas, vez que há procedimento rígido a ser realizado desde o momento da decisão política até o momento da expedição da ordem de pagamento. Cabe citar outros fatores que implicam na eficiência dos gastos.

Quando da análise das despesas públicas, sob o critério legal, é possível dividi-las em despesas de capital e despesas correntes. As primeiras se distinguem das últimas em razão de causarem aumento patrimonial no ativo e no passivo, isto é, além de provocar gastos públicos, também são responsáveis pelo incremento do patrimônio público. Pode-se citar os investimentos como exemplo de despesas de capital.

Por outro lado, as despesas correntes “são as despesas destinadas à manutenção da máquina, como pagamento de pessoal, despesas de consumo, pagamento de juros, dentre outras” (LEITE, 2021, p. 421). Estas são despesas eminentemente administrativas, que não possuem a capacidade de gerar novas riquezas, tratando-se, na verdade, de despesas de mero custeio. No tratamento das despesas desta natureza paira a maior preocupação com o equilíbrio fiscal, visto que, são responsáveis por ocupar a maior parte dos gastos públicos, basta citar, por exemplo, que, no âmbito da União, para o exercício 2021, foi inicialmente estimado para ser gasto com “despesa de pessoal e outros encargos sociais” o montante de R\$ 305.327.096.617,00 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2021). Ressalta-se que o gasto referido diz respeito apenas a um tipo de despesa corrente.

O estabelecimento de limites à geração de despesas é uma preocupação presente até mesmo no texto constitucional, basta citar o seu art. 167, III, que trata da chamada “regra de ouro”, estabelecendo, por sua vez, uma limitação às operações de crédito, impondo que estas não ultrapassem os montantes das despesas de capital. A regra prevista na Constituição nada mais veda senão o uso de receitas de capital para fazer frente a despesas correntes, isso porque as operações de crédito, conforme detalha a Lei 4.320/1964, são espécies de receita de capital, devendo por isso destinarem-se ao pagamento de despesas desta mesma natureza. Quando o montante das operações creditícias ultrapassa as despesas de capital significa dizer, por dedução matemática, que parte das receitas está sendo usada para pagamento de despesas correntes.

Caso fosse possível a contratação de operações de crédito, sem qualquer limitação, para o pagamento de despesas correntes, estaríamos admitindo a possibilidade de que um ente público viesse a contrair, por exemplo, um empréstimo para o pagamento de remuneração de servidores, gerando um endividamento com encargos, tais como juros, para arcar com despesas improdutivas. Esta é a primeira grande limitação que podemos citar.

Nas despesas com pessoal encontramos um dos maiores gargalos do orçamento público, isto se dá basicamente pelo histórico brasileiro na forma de lidar com os cargos, funções e empregos públicos, sobre isso afirma Harrison Leite (2021, p. 553):

Dentre as despesas, despontam-se as relativas a pessoal, que têm forte caráter eleitoral, dada a tendência dos administradores públicos para admissões políticas sem qualquer conteúdo público. Não raras vezes, infla a máquina pública, sem se ater à necessidade da boa prestação de serviço público.

O texto da Constituição Federal tentou combater tal fenômeno em inúmeras frentes. No que diz respeito ao provimento de cargos públicos, traçou a obrigatoriedade do certame público (art. 37, II), sendo nulo o ato que não respeitar tal regra (art. 37, §2º). Além disso, limitou as contratações temporárias à devida comprovação do excepcional interesse público, devendo o referido conceito indeterminado ser objeto de lei (art. 37, IX). Por fim, estabeleceu que as funções de confiança deveriam ser ocupadas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos (art. 37, V). No que diz respeito ao aspecto financeiro, a Constituição também tratou de criar alguns mecanismos para possibilitar um maior controle sobre a geração de despesas com pessoal, como exemplo, impôs que lei complementar estabelecesse limites às despesas com pessoal ativo e inativo de todas as entidades federativas (art. 169, caput). Além disso, através da Emenda Constitucional nº 95/2016, foi inaugurado o chamado “Novo Regime Fiscal” ou “teto dos gastos públicos”, alcançando “apenas as despesas primárias, aquelas sem relação com os juros e a dívida pública, tais como despesas de pessoal, de manutenção, de investimento, dentre outras” (LEITE, 2021, p. 534).

A referida limitação consiste em determinar que o montante das despesas primárias a partir do exercício de 2017 não poderá ultrapassar o que se gastou no exercício anterior corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, com a duração total de 20 exercícios financeiros. Ressalta-se que foi criada a possibilidade de modificação, por lei complementar de iniciativa do Presidente da República, dos critérios de reajuste, a partir do décimo exercício financeiro. Percebe-se que o principal objetivo da criação do “teto dos gastos públicos” foi impedir o crescimento exagerado de despesas correntes, buscando, com isso, o estabelecimento do equilíbrio fiscal.

Enquanto não ocorria a edição da lei complementar requerida pela Constituição (art. 169), que estabeleceria os limites para gastos com pessoal, a matéria foi regulamentada por norma transitória prevista no art. 38 do ADCT, esta por sua vez impôs o limite de sessenta e cinco por cento do valor das receitas correntes à geração de despesas com pessoal. Esta foi a

regulamentação até 2000, ano da publicação da Lei Complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

A nova regulamentação das limitações de despesas com pessoal mostrou uma maior rigidez em relação aos requisitos para geração desse tipo de despesas, além de criar meios de recondução aos limites, quando este tenha sido violado, assim como estabeleceu sanções para os casos de contumácia. Pois bem, trata-se como limitação não só os percentuais que deverão ser observados, mas também o procedimento de geração da própria despesa, incluindo a necessidade da elaboração da estimativa de impacto financeiro no exercício de implementação da despesa e nos dois subsequentes, a declaração de compatibilidade orçamentária e, por fim, os percentuais máximos de cinquenta por cento para União e sessenta para os demais entes federativos, calculados com base na receita corrente líquida, para gasto especificamente com pessoal.

Todas essas limitações e metas, conforme preleciona Leite (2018) tem por finalidade:

O gestor aja com planejamento e transparência, a fim de evitar surpresas, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário. Daí que, imprescindível para atingir esse equilíbrio é o estabelecimento de metas, seja em relação às receitas, seja em relação às despesas.

Conclui-se desse modo que o estabelecimento das referidas limitações e despesas é o primeiro passo para o alcance da responsabilidade fiscal na gestão pública.

6 IMPACTO DAS LIMITAÇÕES DE DESPESAS SOBRE A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS – EFICÁCIA POSITIVA EM RELAÇÃO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Como já foi citado, a Constituição Federal atribuiu autonomia a todas as entidades políticas da federação. A referida potestade abarca os aspectos políticos, administrativos e financeiros, isto quer dizer que os entes federativos poderão se organizar por intermédio de uma Constituição, possibilitando a eleição de seus próprios representantes, sua organização administrativa e a arrecadação de suas receitas.

Tendo em vista a autonomia federativa e o estabelecimento dos limites à atuação financeira, mencionados ao longo do presente estudo, poderia surgir o questionamento se não haveria, de certo modo, alguma intervenção indevida na atuação dos entes subnacionais, com força para gerar restrições ilegítimas no exercício de suas autonomias.

A razão para tal questionamento seria a instituição, por lei complementar nacional, de limites ao gasto público dos entes políticos e ainda a cominação de sanções para o caso de

descumprimento. No que diz respeito às sanções, a Lei de Responsabilidade Fiscal se mostrou rígida, impedindo, por exemplo, que o ente público faltoso, receba transferências voluntárias de receitas e garantias de outros entes, além de ficar vedada a contratação de operações de crédito, somente ressalvando neste último caso, as operações que se destinem ao pagamento da dívida mobiliária e a redução das despesas com pessoal.

Para responder a referida indagação torna-se necessário o conhecimento acerca das diretrizes constitucionais, bem como dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em primeiro lugar, entende-se que a autonomia federativa é conceito muito amplo, não estando resumido à mera liberalidade estatal, isto é, a atuação autônoma toca várias áreas, sobretudo na qualidade da prestação dos serviços públicos. Fernando Álvares Correia Dias, Consultor de Orçamento do Senado Federal, afirma que “a razão para esses limites é que a despesa com pessoal é um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil e o seu descontrole pode ter consequências nefastas à administração pública”, continua declarando o referido autor:

Um ente federado comprometer a maior parte de sua receita disponível com pessoal, como foi comum para muitos estados e municípios na década de 1980, implica o comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para os programas do governo.

Pode-se perceber que uma preocupação do Constituinte quando da autorização da criação dos limites (art. 169 da CF), foi justamente a de que os gastos exagerados pudessem produzir um efeito negativo sobre as políticas públicas e o desenvolvimento das obrigações constitucionais. A Constituição da República distribui as competências em matéria de prestação de serviço público a todos as entidades, estabelecendo que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Logo, o ente que não dispuser de recursos financeiros para organizar o cumprimento de suas competências não estará cumprindo seu desiderato constitucional, estando prejudicado em sua autonomia, porquanto esta foi pensada com o intuito de possibilitar o cumprimento das diretrizes constitucionais, sobretudo daquelas que mais demandam recursos. Assim sendo, percebe-se que limitar determinados gastos culmina na proteção da autonomia dos entes, não sendo forma desproporcional de limitação desta, uma vez que abrirá espaço no orçamento para as demais atribuições do ente federativo, possibilitando o exercício pleno da autonomia. Diferente não foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal quando da análise da constitucionalidade do art. 20 da LRF, porquanto entendeu a Corte que:

A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação. (STF – ADI: 2238 DF, Relator: Min. Ilmar Galvão, Data de Julgamento: 27/08/2001, Data de Publicação: DJ 31/08/2001)

De modo mais abrangente, podemos perceber que a intenção da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal foi proporcionar um incremento de autonomia gerencial, não o tolhimento desta, isto se deu de várias maneiras, podemos citar novamente Dias (2009), porquanto este concluiu:

Os mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal são mais abrangentes que os limites estabelecidos na LRF. Eles incluem as restrições de ordem constitucional, as regras para geração de despesa obrigatória de caráter continuado e as restrições das leis orçamentárias. Como foi assinalado, a experiência tem mostrado que as restrições de ordem constitucional são de suma importância para o controle das despesas com pessoal.

Portanto, não foi somente a LRF que estabeleceu limitações à atuação financeira, mas toda a ordem constitucional está organizada para impedir que os gestores públicos exagerem em determinadas espécies de despesas, em detrimento do esvaziamento dos cofres públicos para o enfrentamento de despesas mais prioritárias, tais como educação, saúde e assistência social.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, discutiu-se acerca do federalismo, analisando a história de sua formação, começando nos Estados Unidos da América até chegar nas particularidades do federalismo brasileiro. Com isso, tornaram-se claro alguns elementos que possibilitaram a formação do federalismo fiscal em nosso país. A percepção desse fenômeno foi pressuposto para compreender as linhas que determinaram as relações financeiras intrafederativas, bem como a percepção do gasto público brasileiro.

Ao estabelecer alguns pontos da trajetória do gasto público, foi possível adentrar nas motivações pelas quais tornou-se necessário medidas que de certo modo limitam a produção das despesas públicas, isto é, quais as intenções do Constituinte ao permitir o estabelecimento de limitações aos gastos dos entes políticos. Traçadas as referidas linhas, adentramos no debate central do presente estudo, que girou em torno do seguinte questionamento: o estabelecimento dos referidos limites, sobretudo no que toca as despesas com pessoal, impacta negativamente a autonomia financeira das diversas entidades federativas?

Após estudo das razões que levaram a Constituição a admitir as limitações de gastos, assim como da importância da Lei Complementar 101/2000, foi possível concluir que existe um impacto positivo sobre a autonomia dos entes, sobretudo no aspecto financeiro, uma vez que possibilitam uma organização das despesas públicas, de modo que o orçamento comporte não só despesas correntes, tais como as despesas com pessoal ativo e inativo, mas também as demais obrigações constitucionais. Portanto, foi possível compreender que o ordenamento constitucional-financeiro foi concebido para possibilitar o cumprimento das competências constitucionais, não sendo a autonomia financeira um fim, mas um meio, admitindo, com isto, que um ente autônomo é o que logra sucesso no cumprimento de seu desiderato constitucional.

O estudo das limitações de despesas públicas, sobretudo em relação as despesas correntes, possibilita o esclarecimento de diversos problemas pelos quais passa o Brasil, saber o que motiva os gastos, bem como seus indicadores de qualidade, proporciona os dados necessários para grandes mudanças. Entender o sentido amplo da autonomia financeira das entidades federativas possibilitará uma maior cooperação e maior sucesso nos desígnios desenhados pela Constituição, tais conclusões poderão subsidiar adequações normativas e orçamentárias, de modo a maximizar o alcance do orçamento público.

9 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Ação direta de inconstitucionalidade 2.238 distrito federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

CARRAZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

DALLARI, D. **O estado federal**. São Paulo: Ática S.A, 1986.

DIAS, Fernando Álvares Correia. Controle institucional das despesas com pessoal. **Centro de estudos da consultoria do senado federal**, Brasília, fevereiro, 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

Execução da receita por órgão. **Portal da transparência**, 2021. Disponível em: `<iframe src="https://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/embed/visualizacaoGraficaTabela/pizza/pizza?titulo=Or%C3%A7amento%20Inicial%20de%20despesas%20por%20Grupo%20de%20Natureza%20de%20Despesa&funcionalidade=%20Forçamento%20despesas&colunaOrdenacao=orcamentoInicial&colunasSelecionadas=grupoDespesa%20OrçamentoInicial&de=2021&ate=2021&grupo=1" width="100%" height="100%" frameborder="0" style="border:0" allowfullscreen></iframe>`. Acesso em: 08 nov. 2021.

LEITE, H. **Manual de direito financeiro**. 10. ed. Salvador: Juspodvm, 2021.

MENDES, G; BRANCO, P. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.