

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A LIMITAÇÃO DA DESPESA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Rubens Luiz Murga da Silva

RESUMO

Trata da questão do controle dos gastos públicos da União frente às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando-a em conjunto com as Leis Orçamentárias Anuais e as de Diretrizes Orçamentárias; dos problemas decorrentes da frustração no desempenho da arrecadação (queda de receita) e do aumento da despesa.

Demonstra a importância dos instrumentos criados pela LRF, identifica o poder quase absoluto do Executivo frente ao Judiciário, Legislativo e Ministério Público da União na questão orçamentária, apontando um caminho para a gestão dos gastos públicos com responsabilidade e respeito à autonomia dos Poderes.

PALAVRAS-CHAVE

Receita Pública; Lei Complementar n. 101/2000 – art. 9º; contingenciamento; planejamento; controle; responsabilidade, gestão fiscal; Orçamento Público da União; Direito Administrativo.

O controle dos gastos públicos é, desde o século XIX, um dos mais graves, se não o maior de todos os problemas do Estado Brasileiro e ainda constitui um desafio para o gestor público.

Neste trabalho, abordar-se-á a importância da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, da filosofia que se pretende implantar no País, bem como da gestão fiscal com responsabilidade, que inclui as atividades de planejar e controlar a execução orçamentária e prevenir os possíveis desvios tempestivamente.

O tema central é a discussão do art. 9º da LRF, *in verbis*: *Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Da leitura do mencionado artigo verifica-se a preocupação com o controle dos gastos públicos na Administração Pública Federal, durante a execução orçamentária.

O problema a ser tratado diz respeito à limitação do empenho e da movimentação financeira (contingenciamento de despesas) na situação não-prevista no referido art. 9º da LRF, ou seja, quando não há frustração de receitas, mas sim necessidade de acréscimo de despesas.

A hipótese a ser testada refere-se à possibilidade de contingenciar despesas quando comprovada a necessidade de aumentar as despesas obrigatórias, embora não haja frustração de receita, com base na prevalência do interesse público.

Em 2001 e 2002, os dois primeiros anos de sua vigência, foi efetivada a limitação de empenho e da movimentação financeira no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União, em decorrência de frustração na realização da receita, nos estritos termos do referido art. 9º.

Em 2003, passado o primeiro bimestre do exercício, o Poder Executivo exigiu dos demais Poderes e do MPU o contingenciamento de despesas em decorrência não da frustração de receitas, mas, sim, em fun-

ção da necessidade de aumentar o superávit primário para fazer face ao incremento de despesas obrigatórias.

A discussão da legalidade daquele procedimento – contingenciamento em função do aumento de despesas – e do poder quase absoluto exercido pelo Executivo na elaboração, controle e execução dos orçamentos da União constituirão o cerne deste trabalho.

2 HISTÓRICO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO

O Orçamento Público da União é, seguramente, o principal instrumento de curto prazo para a implementação das políticas públicas requeridas pela sociedade. Desse modo, é crucial que o Estado disponha de elementos confiáveis para a sua elaboração, acompanhamento e execução.

É de conhecimento geral que as leis orçamentárias fixam despesas e estimam receitas. Sua elaboração pode, de início, ser dividida em duas grandes tarefas: fixar despesas e estimar receitas.

A fixação de despesas deve estar embasada em um levantamento criterioso dos gastos fixos (relativos à manutenção das atividades do Estado), dos projetos que dizem respeito aos investimentos no crescimento do aparato estatal e de despesas obrigatórias como, por exemplo, os gastos com pessoal e o serviço da dívida externa.

A segunda tarefa refere-se à estimativa das receitas que o Estado espera auferir durante o exercício.

No Brasil, a solução da equação orçamentária assume um grau de complexidade ainda mais elevado quando se sabe que o Estado, ao tempo em que busca a implementação de políticas que propiciem o desenvolvimento econômico sustentado, preservando o meio ambiente, luta com problemas crônicos, como o déficit do setor público e o pagamento da dívida externa, e com sérios problemas de caixa da Previdência Social. Tudo isso em um contexto que nos coloca como um dos países que exigem a maior carga tributária de seus cidadãos.

A elaboração das propostas orçamentárias conheceu, claramente, quatro etapas. A primeira delas durou até a edição da Lei n. 4320, de 17 de março de 1964, que estatuiu “normas gerais de direito financeiro” para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos esta-

dos, dos municípios e do Distrito Federal. A segunda, até a Constituição de 1988, quando foram criadas as Leis dos Planos Plurianuais e das Diretrizes Orçamentárias em conjunto com a Lei Orçamentária Anual; a terceira, até a sanção da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”. A quarta fase corresponde aos dias atuais na vigência das referidas normas.

A consagração do Sistema de Planejamento Orçamentário Integrado veio com a Constituição Federal de 1988¹, materializado no art. 165, que tornou obrigatórios o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias.

Infelizmente, a promulgação da Constituição não teve o condão de extinguir o processo inflacionário que assolava o País há vários anos, atingindo níveis insuportáveis no início da década de 90, com elevado grau de dificuldade para o processo de elaboração, acompanhamento e execução orçamentária.

E o que faltava? Para responder a essa questão, é necessário o resumo do processo orçamentário.

Aprovadas as leis do plano plurianual com vigência para quatro anos, de maneira a abranger três anos de um governo e o primeiro do subseqüente, e a de diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte, passa-se à discussão da lei orçamentária anual, seguindo os preceitos estabelecidos nas referidas normas.

O órgão central do sistema orçamentário, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento, de um lado, fixa limites de despesas para todos os órgãos setoriais, incluindo os do Judiciário, do Legislativo e o Ministério Público da União, de maneira a cumprir as metas governamentais (superávit primário) e, de outro, realiza as estimativas de receita para o mesmo período.

Inserida a despesa na lei orçamentária anual, cada unidade tinha, em princípio, autorização para empenhar a despesa, solicitando, em seguida, recursos financeiros para o seu pagamento. Entretanto, uma conjuntura de inflação elevada, mascarando os números inseridos no orçamento, obrigava o governo federal a adotar medidas de força, bloqueando sistematicamente a liberação de recursos financeiros, o que caracterizava o contingenciamento forçado dos gastos públicos. Ou seja, os órgãos integrantes do três Poderes da União e o MPU podiam até possuir

dotação orçamentária, mas estavam impedidos de utilizá-la em virtude da limitação da transferência de recursos financeiros imposta pelo Executivo.

Tal contexto de dificuldades, além de encobrir as responsabilidades pelas decisões do que e quando contingenciar, estendido às três esferas de governo, municipal, estadual e federal, impedia a realização dos planos governamentais.

Faltava um instrumento que combatesse a irresponsabilidade dos gestores de recursos públicos, que servisse de instrumento para colaborar com o saneamento das contas públicas e, ao mesmo tempo, funcionasse como instrumento catalisador da atividade de planejamento, ao proporcionar maior transparência na gestão econômico-financeira do Estado.

Tal instrumento surgiu com a edição da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1 A ORIGEM DA LRF

O conjunto de fatores que propiciou a implantação do modelo de gestão preconizado pela LRF é o que, com muita propriedade, Ives Gandra da Silva Martins chamou de “era dos consensos”², ao constatar como recorrente o da falência do modelo vigente de Estado. Nesse mesmo raciocínio, Carlos Maurício Figueiredo³ transcreve observação originária do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado sobre o modelo das “organizações sociais” criado pela Lei Federal n. 9.637, de 15/5/1998:

(...) *a redefinição do papel do Estado é tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social, por outro lado já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos. A reforma do estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário é algo cobrado e iniciado pela sociedade que vê frustrada as suas demandas e expectativas.*

De fato, um cenário indicativo da falência do Estado brasileiro, aliado aos já mencionados problemas relativos aos déficits constantes, má-administração e impunidade generalizada, criou condições que exigiram o estabelecimento de rigorosa norma de controle da gestão dos recursos públicos.

Embora não faltassem motivos internos para o estabelecimento de norma do porte da LRF, o Brasil sofreu fortíssimas influências externas, dentre as quais a doutrina é unânime em apontar o Código de Boas Práticas⁴ para transparência fiscal, editado pelo FMI, que estabelece requisitos para a implantação de um padrão geral de transparência fiscal; o Tratado de Maastricht⁵, da Comunidade Econômica Européia, destinados aos países signatários, o qual fixou limites para a dívida pública, combate

balanço patrimonial, demonstração de fluxo de caixa e demonstração de passivos contingentes e de obrigações, evidenciando a composição e características da dívida pública.

3.2 A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF tem previsão nos arts. 163, 169 e 250 da Constituição Federal.

Em relação à sua constitucionalidade, dois aspectos merecem registro. O primeiro diz respeito à eventual violação dos princípios federativos, em virtude da sua aplicação nos três níveis da Administração Pública – União, Estados e Municípios. O segundo aspecto refere-se à eventual invasão do Poder Executivo na autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. Tal fato será con-

Com a vigência da LRF, ficou afastada a possibilidade de se efetuar o contingenciamento da forma como vinha sendo feito. Se, por um lado, a LRF forneceu ao Poder Executivo a base legal para exercitar o contingenciamento de despesas com vistas ao cumprimento de metas fiscais, por outro, exigiu maior transparência e clareza na definição dos critérios e dos montantes a serem contingenciados, uma vez submetidos à sua rígida disciplina.

aos déficits governamentais e patamares de juros de longo prazo; o *Budget Enforcement Act*⁶ – EUA –, cujas principais características são a fixação pelo Congresso de metas de superávit e mecanismos de controle de gastos. Vem do BEA a inspiração trazida para a LRF, relativa à limitação do empenho e à compensação orçamentária (qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado pela redução de outras despesas ou aumento de receitas). Naquele país, contemplou apenas o governo federal. Outra influência reconhecida é a do *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia⁷, em que se ressalta a importância da transparência mediante a adoção de uma série de relatórios contábeis gerenciais, dos quais podem-se destacar: demonstração de resultados,

considerado fator relevante de discussão no capítulo deste estudo destinado ao contingenciamento de despesas públicas na administração federal, e na conclusão.

Por outro lado, não é demais ressaltar que os aspectos mais polêmicos e que de fato representavam risco para a implementação da LRF já foram examinados pelo Supremo Tribunal Federal, quais sejam:

— em 28 de setembro de 2000, o STF decidiu pela constitucionalidade da lei como um todo;

— em 11 de outubro de 2000, foi mantido o art. 20, que estabelece limites de despesa total com pessoal, por Poder, em cada ente da federação;

— em 22 de fevereiro de 2001, foram mantidos dispositivos sobre demonstrativo de metas fiscais

anuais e sobre anexo específico a ser apresentado no encaminhamento do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias pela União.

3.3 A LRF E O CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS

Não há dúvida de que a essência da filosofia de responsabilidade fiscal da LRF pode ser traduzida em três verbos: planejar, controlar e prevenir.

A consolidação do regime de responsabilidade fiscal, em que a LRF é o elemento mais visível, exige controle, planejamento e disciplina na realização tanto da despesa quanto da receita.

O Capítulo II – Do Planejamento – contém orientações específicas para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º) e para a Lei Orçamentária Anual (art. 5º). Considerando que essas leis, de acordo com o previsto no art. 165 da Constituição Federal, devem estar em consonância com a Lei do Plano Plurianual, a novidade que a LRF trouxe foi atribuir, principalmente à LDO, a responsabilidade pela manutenção da atividade de planejamento global do Estado.

Nos capítulos que abrangem do art. 15 ao art. 42, estão estabelecidas as regras gerais para autorização de despesas, cabendo destacar os arts. 19 e 20, que cuidam da despesa total com pessoal; o art. 24, que trata das despesas com a seguridade social; os arts. 30 e 31, versando sobre os limites da dívida pública e das operações de crédito, além de outros, como os arts. 71 e 72, que impõem limitações às despesas com pessoal e serviços de terceiros.

No campo da receita, o novo modelo contempla, no Capítulo III – Da Receita Pública —, a necessidade de prever e demonstrar detalhadamente a execução da receita. Nesse tópico merece destaque o § 1º do art. 12, que só admite a reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo no caso de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, afastando a prática de outrora, que consistia em inflar artificialmente a receita para que o orçamento agasalhasse despesas voltadas ao atendimento do interesse específico de parlamentares. Fica clara a preocupação, não só com os critérios de previsão e arrecadação, mas, também, com a evolução da Receita Pública.

Os mencionados capítulos relativos à despesa e à receita estão inseridos no contexto da atividade de controle do Orçamento Público. A atividade de prevenção é consolidada no art. 9º da LRF.

3.4 A LRF E A LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Com o advento da LRF, as LDOs ganharam novas competências que, além de reforçarem o comando constitucional, alargaram, em muito, o seu campo de atuação, conforme estabelecido nos arts. 4º, 5º, 14, 16, 20, 22, 45 e 61 da LRF, todos eles tendo como ponto central o controle dos gastos públicos.

O exame dos artigos transcritos não deixa dúvidas quanto ao seu objetivo principal, qual seja, o equilíbrio entre receitas e despesas; mas para que tal desiderato não se transformasse em letra morta, veio acompanhado de medidas garantidoras da sua concretização, a serem aplicadas em um contexto de planejamento estratégico observado com a criação dos Anexos de Metas Fiscais.

Nesse ponto, merece ser trazido à baila o comentário de Carlos Maurício Figueiredo⁸: *O planejamento é o mecanismo que pode atenuar a miopia social da LRF. É através dele que, observando o controle fiscal rígido imposto pela lei, os gestores públicos poderão distinguir nitidamente o que é importante, o que é mais importante, o que é prioritário e o que é imprescindível, para alocar da melhor maneira os recursos disponíveis e não incorrer na necessidade de interromper abruptamente, de cortar linearmente ações e despesas de interesse social imediato.*

Planejar passa a ser instrumento fundamental para o gestor fiscal responsável. Os comandos da LRF para que o planejamento se faça com base nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual, na verdade, repetem o art. 165 da Constituição, porém estabelecem dispositivos complementares sobre a execução orçamentária e o cumprimento de metas. Não basta estabelecer diretrizes e elaborar o orçamento, é necessário acompanhar sua execução.

De fato, as novidades trazidas pela LRF, no concernente à atividade de planejamento, estão materializadas nos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

4 A RECEITA DA UNIÃO E O CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS

4.1 A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

O art. 11 da LRF estabelece como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da federação.

Tratada em capítulo específico, a novidade mais relevante trazida pela LRF, quanto à receita, diz respeito ao conceito de “Receita Corrente Líquida”, constante no inc. IV do art. 2º da LRF, e traduz o montante de recursos de que dispõe cada ente da federação para fazer face às despesas incluídas na lei orçamentária. Adicionalmente a LRF estabeleceu a Receita Corrente Líquida como parâmetro para a limitação de gastos públicos com pessoal, a teor de seu art. 19.

4.2 O CONTINGENCIAMENTO DA DESPESA

Antes da LRF, havia, por assim dizer, uma tradição de aguardar, após a publicação do orçamento da União, a expedição de decreto fixando limites para movimentação, empenho e pagamento das dotações orçamentárias (Decreto n. 3.473, de 18/5/2000). Tal procedimento tornou-se conhecido como contingenciamento de despesas.

Com a vigência da LRF, ficou afastada a possibilidade de se efetuar o contingenciamento da forma como vinha sendo feito. Se, por um lado, a LRF forneceu ao Poder Executivo a base legal para exercitar o contingenciamento de despesas com vistas ao cumprimento de metas fiscais, por outro, exigiu maior transparência e clareza na definição dos critérios e dos montantes a serem contingenciados, uma vez submetidos à sua rígida disciplina.

4.2.1 CONTINGENCIAMENTO EM 2001 E 2002

Nesses exercícios, o contingenciamento de despesas foi realizado de acordo com os critérios previstos nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, a teor do art. 9º da LRF, com base na frustração das receitas estimadas nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Com relação a esses contingenciamentos, vale registrar a observação contida na Nota Técnica Con-

junta n. 7/2001⁹, das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, segundo a qual os dados de receita não se encontravam registrados conforme as normas vigentes sobre a classificação das receitas orçamentárias, determinada pela Lei n. 4.320/64 e seus anexos atualizados, o que dificulta a análise daqueles.

Os decretos de contingenciamento referiram-se ao denominado grupo "Outras Despesas de Custeio e Capital" - ODCC, por se restringirem aos gastos com "outras despesas correntes", "investimentos" e "inversões financeiras".

O critério da proporcionalidade adotado na distribuição do contingenciamento trouxe enormes dificuldades para o Legislativo e, sobretudo, para o Judiciário e o Ministério Público da União. O primeiro sempre pode valer-se de créditos adicionais, que serão por ele mesmo apreciados. Já o segundo e o terceiro têm, com efeito, significativos prejuízos, pois o critério linear os penaliza, sobretudo na sua manutenção.

A comparação entre os artigos que cuidam do contingenciamento nas LDOs de 2001 e 2002 mostra, claramente, uma preocupação maior da segunda com a transparência e o detalhamento das informações relativas ao contingenciamento das despesas, pela inserção nessa última do nível de detalhe requerido pelos demais Poderes e pelo MPU, para observarem a limitação de seus empenhos.

De qualquer modo, o contingenciamento foi tido como necessário em face da frustração de receita – a queda na receita corrente líquida. Ao final daqueles exercícios, as dotações orçamentárias foram parcialmente recompostas.

4.2.2 CONTINGENCIAMENTO EM 2003

De início, observa-se um aperfeiçoamento constante das LDOs a cada ano, sem dúvida na busca da transparência esperada dos administradores públicos. Com efeito, a implementação dos códigos identificadores permitirá um melhor acompanhamento da realização das despesas e maior transparência na apresentação dos demonstrativos exigidos pela CF (art. 165, § 3º), pela LRF (arts 52 a 55) e pela LDO (arts. 14 e 15).

A Mensagem n. 92, de 21 de março de 2003, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, fi-

xou a limitação de empenho em cada um dos Poderes e no MPU, devidamente acompanhado do relatório previsto no § 3º do art. 67 da Lei n. 10.524, de 25/7/2002 (LDO 2003), ou seja, o contingenciamento de despesas, em obediência ao art. 9º da LRF, objetivando o alcance da meta de resultado primário estabelecida.

O mencionado relatório, previsto no § 3º do art 67 da LDO, da lavra dos Secretários de Orçamento Federal (MPO) e do Tesouro Nacional (MF), não deixa dúvidas de ter o contingenciamento em questão ocorrido em virtude da necessidade de revisão da meta de superávit primário estabelecida na LDO. Vale transcrever parte do item 7 do relatório:

Em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 67 da LDO 2003, cabe ao Poder Executivo, nesta data, informar aos demais Poderes e ao Minis-

Tal contingenciamento não foi realizado por frustração de receita, mas sim pelo expressivo aumento dos gastos obrigatórios em relação às dotações da Lei Orçamentária Anual, cabendo discutir sua legalidade em face do art. 9º da LRF, quando recomenda: *Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (...).*

Como se vê, no 3º ano de vigência conjunta da LRF e da LDO, observa-se que o Poder Executivo, de certo modo, aperfeiçoou os critérios para efetuar o contingenciamento, mantendo, assim, o controle absoluto na distribuição e execução dos orçamentos na Administração Pública Federal.

O critério da proporcionalidade adotado na distribuição do contingenciamento trouxe enormes dificuldades para o Legislativo e, sobretudo, para o Judiciário e o Ministério Público da União. O primeiro sempre pode valer-se de créditos adicionais, que serão por ele mesmo apreciados. Já o segundo e o terceiro têm, com efeito, significativos prejuízos, pois o critério linear os penaliza, sobretudo na sua manutenção.

tério Público da União o montante de limitação de empenho e de movimentação financeira que cada um deverá promover. Ressalta-se que a referida limitação obedece a todas as regras contidas na LDO 2003. Assim, uma vez que a nova estimativa global de despesa é superior à estimada na proposta orçamentária, não estão limitadas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, até o valor da proposta orçamentária de 2003, conforme disposto no § 1º, inc. II, b, do art. 67 da LDO para 2003.

Para o exercício de 2003, ao contrário dos anos anteriores, a limitação não se deu em razão da frustração das receitas. A receita realizada no primeiro bimestre de 2003, segundo o já citado relatório, ficou 0,87% acima da prevista.

Ao comentar o art. 9º da LRF, Flávio C. de Toledo Jr.¹⁰ assim se manifesta:

A nosso ver, gestão fiscal responsável pauta-se sobretudo no princípio da prudência contábil. Disponível, uma sobra orçamentária pode ser empenhada a qualquer momento, redundando, destarte, em desequilíbrio futuro, posto que para ela, a sobra, não haveria, de antemão, cobertura de caixa. Nesse art. 9º o legislador foi bastante claro, não deixou margem à dúvida: o dirigente deve limitar empenhos quando a realização da receita, e não a execução da despesa, comprometer as metas fiscais avençadas em anexo da LDO, ou seja, arrecadação abaixo do esperado é a única condição que legitima a restrição em comento.

Pela observação, vê-se que o respeitado autor não admite a possibilidade de contingenciamento por outro motivo que não seja a frustração de receita.

A legalidade do contingenciamento de 2003 constitui, de fato, o cerne deste trabalho.

4.3 REGRAS GERAIS PARA O CONTINGENCIAMENTO DE DESPESA

O contingenciamento de despesas é o instrumento básico da prevenção do equilíbrio orçamentário previsto pela LRF. Indiscutível sua validade para o estabelecimento de um padrão de gestão orçamentária responsável.

Dois aspectos são fundamentais para o estabelecimento de regras gerais quanto ao contingenciamento de despesas. O primeiro diz respeito a quando contingenciar; o segundo, ao que deve ser contingenciado.

No que concerne a quando contingenciar, em princípio, a norma (art. 9º da LRF) é bastante clara, quando se refere ao acompanhamento bimestral da realização da receita, determinando-o no caso de frustração.

Em 2003 o Executivo inovou, contingenciando pelo acréscimo de despesas obrigatórias. Até a presente data, não se tem notícia de questionamento formal, em âmbito judicial, quanto a esse procedimento. Assim, além das limitações em termos de teto orçamentário, o Poder Central poderia, a qualquer momento, impor aos demais Poderes e ao MPU o contingenciamento, restringindo-lhes a execução orçamentária, ou seja, reduzindo-lhes os recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual. Tal fato demonstra a ausência de um critério concreto em relação ao momento em que se deve realizar o contingenciamento de despesas, pois o Executivo pode, em tese, alegar a necessidade de aumentar despesas obrigatórias.

Em relação ao que contingenciar, as LDOs dos últimos três anos transitam desde critérios que prevêm apenas o contingenciamento dos montantes relativos aos projetos (obras e investimentos) àqueles que permitem também contingenciar atividades (gastos com manutenção das unidades).

Em princípio, parece ser recomendável o contingenciamento de projetos, pois desse modo não estariam prejudicadas as atividades nor-

mais de cada unidade orçamentária. Por outro lado, deve ser ressaltado que, em muitos casos, existem projetos em andamento, em relação aos quais o contingenciamento pode ocorrer em momentos como, por exemplo, final de obra, extremamente desfavoráveis, assim entendidos aqueles em que o custo da paralisação pode ser maior que a economia esperada.

Desse modo, salvo melhor juízo, o critério do que contingenciar deve ser transferido às unidades orçamentárias de cada Poder e do MPU. Evidentemente, espera-se um procedimento baseado na gestão orçamentária com responsabilidade.

Tecnicamente, poder-se-ia discutir, também, o critério linear da proporcionalidade para a repartição dos montantes a serem contingenciados, porém entende-se não haver outra solução, por ausência de critérios objetivos e transparentes que definam prioridades. Seria inviável a busca de um consenso entre os Poderes e o MPU quanto às prioridades da Administração Pública Federal, pelo menos no momento de se realizar o contingenciamento.

Nesse contexto, pode-se dizer que o Poder Executivo definirá quando contingenciar. Em relação ao que contingenciar, recomenda-se deixar que as respectivas unidades orçamentárias apresentem suas propostas, dentro dos limites estabelecidos na lei.

5 DA LIMITAÇÃO DO EMPENHO E DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

Previsto de maneira taxativa no *caput* do art. 9º da LRF, o contingenciamento das despesas quando houver frustração de receita é caso claro de atitude preventiva e necessária. Nesse contexto, é importante discutir o conceito de "frustração de receita"

Seja porque periodicamente a carga tributária aumenta, seja porque são aperfeiçoados os métodos de combate à sonegação, seja ainda porque o País vem tendo um desempenho admirável no aumento de suas exportações, o fato é que a receita da União tem crescido, só se vislumbrando possibilidade de queda no caso de significativas crises econômicas, de origem interna ou externa.

Assim, a frustração de receita só acontece, como ocorreu em 2001 e 2002, se o orçamento aprovado estiver artificialmente inflado por receitas de difícil realização, como, por

exemplo, aquelas ainda dependentes de aprovação de norma legal ou de eventos incertos, como a privatização de ativos.

Considerando ser o equilíbrio entre despesas e receitas um dos pilares em que se assenta a gestão fiscal responsável, a frustração pode ser definida como a ausência de realização de qualquer item de receita previsto na LOA.

5.1 DA LIMITAÇÃO DO EMPENHO QUANDO NÃO HÁ FRUSTRAÇÃO DE RECEITA

O exame do *caput* do art. 9º da LRF indica que deve ser aguardado, ao menos, o final de um bimestre para verificar-se o comportamento da realização da receita.

Em nenhum momento a norma ora examinada menciona a necessidade de avaliação do desempenho das despesas, sejam elas de caráter obrigatório, ou não. Desse modo, o contingenciamento de despesas realizado e ainda em vigor no corrente ano teria sido concretizado ao arripio da lei.

Na vigência do regime democrático de Direito, o titular do Poder Executivo tem legitimidade para propor as medidas que entender benéficas ao País. Entretanto, no caso em tela, dois aspectos merecem registro: a falta de informações consistentes quanto à real necessidade de acréscimo das referidas despesas e a ausência de previsão legal para a medida adotada.

Sobre a falta de informações, será apresentada no próximo capítulo sugestão que pode, no futuro, sanar o problema.

E a falta de previsão legal? Antes de responder a essa questão, deve-se atentar para o fato de ser absolutamente inviável para o Brasil deixar de cumprir os compromissos da dívida externa. Infelizmente, nós, como muitos outros países, estamos nas mãos de nossos credores. Em tempos de economias globalizadas, não pode o País se fechar e deixar de manter relações comerciais bilaterais com o ditos "países do 1º mundo", as quais têm como pressuposto básico o cumprimento das nossas obrigações. Por outro lado, outras despesas obrigatórias existem, como as de pessoal, que podem, eventualmente, por força de decisões judiciais, sofrer acréscimos não-previstos. A LRF e a LDO especificam quais as despesas de caráter obrigatório e por isso mesmo prioritárias. Consideran-

do que a LDO tem origem em uma proposta do Executivo e é obrigatoriamente examinada e aprovada pelo Congresso Nacional, integrado por representantes do povo legitimamente eleitos, não há como questionar a classificação das despesas quanto à prioridade de sua realização, pois tais prioridades devem refletir o interesse maior do povo brasileiro, o interesse público.

Assim, entende-se como correta a decisão adotada pelo Executivo, no início de 2003, ao determinar o contingenciamento de despesas discricionárias em favor da realização de despesas obrigatórias, em função da prevalência do interesse público.

Contingenciar despesas discricionárias significa deixar de realizar gastos com projetos ou atividades. Que tipo de gastos? São dispêndios quase sempre decorrentes de contratos firmados com a iniciativa privada para a realização de obras e/ou fornecimento de materiais e serviços, os quais, se forem contingenciados, implicarão ou o seu adiamento ou a sua não-realização. A lei é clara e sábia no sentido de que serão limitados empenhos e movimentações financeiras; em momento algum a lei trata do tema "cancelar empenhos".

5.2 DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO

Cabe agora examinar a aplicação do consagrado princípio da prevalência ou supremacia do interesse público ao problema em questão.

O conceito de interesse público está intimamente ligado ao de bem comum. Desnecessário discorrer sobre interesse, pois se trata de conceito básico do Direito, do qual decorrem diversas categorias jurídicas como direito subjetivo e pretensão. De qualquer modo, vale citar Nagib Slaibi Filho em *O interesse como fundamento do Direito*¹¹: *Ao buscar assegurar sua existência e o desenvolvimento, o indivíduo volta seu interesse aos bens que possam suprir suas necessidades. Bem é, assim, tudo aquilo que possa suprir uma necessidade e interesse é a exigência que o indivíduo faz de determinado bem.*

Na trilha do respeitável magistrado, só se pode compreender o conceito de interesse público por meio da idéia de bem comum. A esse respeito, é bastante esclarecedora a citação de Nicola Mateucci no verbete que elaborou para o *Dicionário de Política*, coordenado por

Norberto Bobbio, no texto do citado magistrado:¹² *O bem comum se distingue do bem individual e do bem público. Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, em concórdia. Além disso, com relação ao bem individual, o bem comum não é um simples somatório destes bens; não é tampouco a negação deles; ele se coloca unicamente como sua própria verdade ou síntese harmoniosa, tendo como ponto de partida a distinção entre indivíduo, subordinado à comunidade, e à pessoa, que permanece o verdadeiro e último fim. Toda atividade do Estado quer política, quer econômica, deve ter como objetivo criar uma situação que possibilite aos*

no bem do todo, está incluído o bem de cada uma das partes. Daí que se deva preferir o bem comum ao bem próprio. E daí também que, quando amamos o bem em toda a sua integralidade é quando melhor nos amamos a nós mesmos.

Segundo o eminente ministro, a expressão negritada é da lavra de São Tomás de Aquino, em *Summa Theologiae*.

No rumo dos respeitáveis autores, fica claro que, quando é uma comunidade que busca um bem, está-se diante do denominado "interesse público", o qual deve ser manifestado e deferido ordinariamente pelo Estado. O interesse público é, nos termos da Constituição Federal, defendido não só pelo Estado, como também por cidadãos, ou mesmo por entidades não-estatais (art. 5º, incs. LXXI e LXXIII, por exemplo).

Não se pretende retirar do Poder Executivo uma competência que, de fato, é sua no planejamento global da atividade econômica do País. Contudo, seguindo a trilha dos comandos da LRF, o que se espera é a mais absoluta transparência em seus procedimentos relativos à elaboração, acompanhamento e execução do orçamento, juntamente com o devido respeito à autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU.

cidadãos desenvolverem suas qualidades como pessoas; cabe aos indivíduos, singulamente impotentes, buscar solidariamente em conjunto este fim comum.

Com relação à primazia do bem comum sobre o bem particular, é oportuno trazer à colação manifestação do eminente Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho em *O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público*¹³.

Se, por um lado, o bem comum é a potencialização do bem particular, por outro, tem primazia sobre o bem particular, pois o bem de muitos é melhor do que o bem de um só. Assim, se cada componente da comunidade é bom, o conjunto desses componentes é ótimo, uma vez que acresce ao bem particular de cada um a perfeição do conjunto. Isto porque,

*Ao bem comum se opõe o bem próprio (individual), da mesma forma que, em confronto com o interesse público, está o privado. A disciplina que estuda esses aparentes antagonismos é o Direito Administrativo. Aliás, essa é a opinião da consagrada administrativista Maria Sílvia Zanella di Pietro em *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*¹⁴: *Já realçamos esse aspecto em outra oportunidade, quando afirmávamos que o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas idéias opostas: de um lado, a da proteção aos direitos individuais diante do Estado de Direito; de outro lado, a necessidade de satisfação de interesses públicos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos**

direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos.

Tal conceituação, importante pela clareza de sua perspectiva histórica, está em parte ultrapassada nos dias atuais, pela própria evolução dos Estados. Por exemplo, já é aceito, praticamente sem contestação, que os Estados democráticos devem ser também Estados sociais. No caso do Brasil, talvez não exista verdade mais cristalina, em face das enormes desigualdades sociais com as quais somos obrigados a conviver.

Continuando na boa doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹⁵: *Com o Estado Social, o interesse público a ser alcançado pelo Direito Administrativo humaniza-se, na medida em que passa a preocupar-se não só com os bens materiais que a liberdade de iniciativa almeja, mas com valores considerados essenciais à existência digna; quer-se liberdade com dignidade, o que exige maior intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda coletividade o bem-estar social. O interesse público, considerado sob o aspecto jurídico, reveste-se de um aspecto ideológico e passa a confundir-se com a idéia de bem comum.*

(...)

O princípio do interesse público está presente tanto no momento da elaboração da lei, como no da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Não há dúvida de que a inspirada manifestação da ilustre doutrinadora encontra-se perfeitamente inserida em um contexto moderno e atual de um Estado democrático e social de Direito, no qual se espera que a Administração Pública tome sempre as medidas adequadas, voltadas à consecução do bem comum e à redução das desigualdades sociais.

Nesse contexto, não se pode deixar de consignar o posicionamento dessa autora¹⁶: *Ainda que a lei não use expressamente a expressão interesse público, sabe-se que, em toda a atividade administrativa, deve ele ser observado. Quando a atividade é vinculada, o legislador já definiu, na norma jurídica, os meios de ação aptos ao atendimento adequado daquele objetivo. Porém, quando o legislador não faz essa opção, cabe à Administração Pública fazê-lo dian-*

te do caso concreto; a sua liberdade, nesse caso, nunca é total na escolha dos meios de ação, pois estará limitada não apenas por normas legais sobre competência, finalidade e forma, como também pelos princípios da razoabilidade, moralidade, motivação: a autoridade competente deverá demonstrar, mediante a necessária motivação, que a sua escolha atende a este ou àquele interesse público. A discricionariedade que, aparentemente, é ampla, pode reduzir-se sensivelmente diante do caso concreto. É o que afirma Dalmo de Abreu Dallari: “perante uma situação real, num contexto específico, tenho muito mais possibilidades de concluir a respeito do que é o interesse público”. E é também o que demonstra com muita clareza Celso Antônio Bandeira de Mello; ele parte da idéia de que, se a lei dá à Administração certa margem de discricionariedade, é precisamente porque quer que ela escolha, para cada caso concreto, a solução mais adequada para atingir os objetivos fixados pelo legislador; “é a certeza de que os objetivos almejados, para serem efetivamente atendidos em concreto, dependeriam de um juízo mais acertado das circunstâncias fáticas, aquilo que leva a lei – em nome destes mesmos objetivos – a deferir discricionariedade”.

Então, ocorre que a discricionariedade existente, em abstrato, na norma legal, não corresponde à mesma amplitude de discricionariedade no caso concreto; “perante as circunstâncias fáticas reais esta liberdade será sempre muito menor e pode até desaparecer. Ou seja, pode ocorrer que ante uma situação real, exigente de pronúncia administrativa, só um comportamento seja, a toda evidência, capaz de preencher a finalidade legal”.

Dai a idéia de que o interesse público, ao invés de implicar, necessariamente, discricionariedade administrativa, constitui um dos princípios limitadores dessa discricionariedade.

Não só a doutrina reconhece o princípio da prevalência do interesse público sobre o particular, também a jurisprudência tem sido farta em posicionamentos, nos mais diversos tipos de feitos, cujas decisões vêm lastreadas nesse princípio. Somente a título de exemplo, pode-se citar: Agravo de Instrumento n. 2001.02.01.004669-0/ES, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Agravo Regimental em AI n. 2003.04.01.003197-3/SC, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e Re-

curso Ordinário em Habeas Corpus n. 13.360-PR, do Superior Tribunal de Justiça.

Resta, por fim, examinar se os conceitos apresentados se aplicam à situação-problema que nos ocupa, qual seja, o contingenciamento de despesa quando inexistente frustração da arrecadação. A resposta só pode ser positiva, pois a questão suscitada tem sua origem no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todos os autores estudiosos de tal legislação manifestam-se de forma unânime no sentido de que os objetivos da citada Lei, extraídos do § 1º do seu art. 1º, pressupõem ação planejada e transparente, equilíbrio das contas públicas (mediante controle de despesas e monitoramento da receita), bem como a prevenção dos riscos capazes de afetar o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas.

Se, por um lado, os fatos apontados nos capítulos que trataram do contingenciamento de despesas nos anos de 2001, 2002 e 2003 indicam uma tendência ou, pelo menos, uma intenção do Poder Executivo de manter o controle total do processo orçamentário (elaboração e execução), em detrimento da autonomia dos demais Poderes e do MPU, não se pode negar o fato de que a LDO vem aperfeiçoando os mecanismos de controle da gestão pública federal.

Em tempos de economias globalizadas, nas quais existem empresas transnacionais mais poderosas do que muitos Estados, os capitais fluem de uma economia para outra com muita rapidez. Aos primeiros sintomas de instabilidade, é evidente que o Poder Público Federal deve dispor de mecanismos capazes de prevenir quaisquer situações economicamente indesejáveis, na defesa do interesse público.

A propósito, merece registro excerto extraído da lavra de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto¹⁷: *Em suma, estamos diante da necessidade de se preservar o caráter político do Estado. Ou – como defende Paul Singer – encetar uma “globalização politicamente conduzida”, na qual “em determinadas conjunturas tende a prevalecer o interesse da maioria representada pelo governo democraticamente eleito”.*

Situações recentes, como a crise da Argentina, o atentado de 11 de setembro, a crise dos “tigres asiáticos”, a crise nas economias japonesa e russa, além de problemas localizados, como a falência fraudulenta de

algumas grandes empresas americanas, são exemplos claros da importância da existência de instrumentos que permitam resposta ágil e rápida às ameaças à nossa economia.

Acredita-se, com tais considerações, ter-se demonstrado não só a legitimidade, como também a obrigatoriedade do procedimento adotado no exercício de 2003 (caso concreto), quando foi determinado o contingenciamento de despesas discricionárias em benefício da realização de despesas obrigatórias, em situação de inexistência de frustração de arrecadação. Sugere-se, entretanto, a implementação das medidas apresentadas no capítulo seguinte, voltadas para a maior transparência dos procedimentos que vierem a ser adotados em quaisquer situações que demandem o contingenciamento de despesas, como também que o Congresso Nacional exerça, em sua plenitude, a tarefa de fiscalização que lhe é cometida pela LRF.

6 PROPOSTA DE REGRAS GERAIS PARA O CONTINGENCIAMENTO

Conforme já demonstrado, é legal o contingenciamento de despesas, seja por frustração de receita, seja por incremento das despesas obrigatórias (serviço da dívida externa).

Já se mencionou por várias vezes neste trabalho que a LRF é um instrumento importantíssimo no planejamento da gestão fiscal responsável. Não há dúvida de que o País vem mudando para melhor nessa seara, embora ainda se note uma tendência do Poder Executivo de impor suas prioridades aos demais Poderes e ao MPU. Com efeito, há um momento apropriado para tudo. Para discutir se um projeto ou obra deve ou não ser implementado, o foro adequado é o Congresso Nacional. Caso aprovado, é porque é relevante, prioritário. Tal raciocínio vale para todos os tipos de gastos autorizados pelo Legislativo. Depois dessa fase, não cabe mais discutir se uma obra ou atividade de duração continuada deve ou não receber dotações orçamentárias. O Poder Legislativo deve exercer a soberania que dele se espera e não se comportar como um mero "ratificador" do Executivo, sob pena de convivermos por muito tempo com as mazelas decorrentes de tal postura, já relatadas neste trabalho, direta ou indiretamente.

Não se pretende retirar do Poder Executivo uma competência que, de fato, é sua no planejamento glo-

bal da atividade econômica do País. Contudo, seguindo a trilha dos comandos da LRF, o que se espera é a mais absoluta transparência em seus procedimentos relativos à elaboração, acompanhamento e execução do orçamento, juntamente com o devido respeito à autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU.

Assim, as sugestões apresentadas a seguir obedecem à filosofia da gestão fiscal responsável ao tratar o problema orçamentário tecnicamente e respeitar, por outro lado, a autonomia de cada Poder:

a) criar códigos identificadores das receitas auferidas pela União. Tal procedimento visa eliminar as rubricas do tipo "outras receitas", "receitas administradas", de modo que qualquer profissional da área de orçamento e fiscalização financeira tenha condições de avaliar, da mesma maneira que os técnicos do Executivo, o desempenho da receita corrente líquida, afastando-se com isso eventual tentativa de omissão de receitas no orçamento;

b) criar códigos identificadores das prioridades para execução. Tais códigos, aplicáveis aos projetos e atividades, permitirão o conhecimento dos gastos prioritários no momento da aprovação da LOA. Evidentemente que tal papel cabe ao Congresso Nacional, embora as proposições iniciais venham das unidades orçamentárias específicas e do Poder Executivo. Esse procedimento condiz com a atividade de planejamento e, além de evitar o comportamento da realização de cortes lineares, em vigor, permite aos demais Poderes seguir uma linha de planejamento de conhecimento geral. Toda a sociedade ficará sabendo o que é de fato importante para cada órgão público que recebe recursos do Tesouro Nacional;

c) priorizar a execução das despesas incluídas no projeto da LOA. Cabendo ao Executivo fixar os montantes a serem contingenciados, é evidente que as despesas incluídas no projeto da LOA devem ter prioridade sobre quaisquer outras, sendo as últimas a serem contingenciadas. Afinal, é a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que tem a responsabilidade de consolidar e preparar o encaminhamento da proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Assim, é de se esperar sejam essas as principais prioridades do País. Se adotada tal proposta, o Executivo obrigatoriamente contingenciará, em primeiro lugar, os valo-

res que forem acrescidos ao projeto inicial durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional.

d) criar relatórios demonstrativos detalhados para as despesas obrigatórias. Referidas despesas são aquelas cujo incremento, por motivos relevantes, implicam o contingenciamento de outras (discricionárias), mesmo não havendo frustração de receita. Com essa sugestão, espera-se maior conhecimento das causas que justifiquem o eventual contingenciamento adotado.

Tais sugestões, complementares aos procedimentos da LDO em vigor, concorrerão para o aperfeiçoamento da atividade de planejamento, possibilitando o fácil acompanhamento da receita e maior clareza dos demonstrativos já elaborados em obediência à Constituição, à LRF e à LDO, o que contribui para maior transparência do Executivo e, por que não dizer, para sua credibilidade.

7 CONCLUSÃO

A LRF prevê, no art. 9º, a necessidade de contingenciamento de despesa quando houver frustração na arrecadação.

No exercício de 2003, amparado na LRF, o Poder Executivo determinou o contingenciamento de despesas discricionárias no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União, sob a alegação de que a necessidade conjuntural exigia o aumento do superávit primário, situação não prevista na LRF, nem em seus instrumentos correlatos (LDO e LOA). Assim, discutiu-se neste trabalho a legitimidade de tal procedimento, trazendo à baila, também, a constante tentativa do Poder Executivo de controlar rigidamente os orçamentos dos demais Poderes e do MPU.

Tratando-se de situação nova, decorrente da sanção da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, considerou-se necessário apresentar um histórico do processo orçamentário brasileiro, indicando sua evolução até os dias atuais e os principais desvios que estão sendo combatidos e sanados na vigência da mencionada Lei, embora ainda persista uma tentativa de, durante a tramitação do projeto da LOA, inflar artificialmente a estimativa de receita.

Por se tratar de matéria ainda em fase de consolidação no âmbito da Administração Pública Federal, considerou-se indispensável demonstrar as situações que ocorreram nos

contingenciamentos de despesas de 2001, 2002 e 2003. O do último ano, conforme já relatado, foi efetivado sem que houvesse frustração de receita, o que ensejou a discussão objeto deste trabalho.

A problemática de como controlar os gastos na Administração Pública Federal durante a execução orçamentária na situação não-previsita no art. 9º da LRF, ou seja, quando não houver frustração de receitas, mas sim necessidade de acréscimo das despesas obrigatórias (fato ocorrido em 2003), constituiu-se no ponto central da discussão. Em estudo lastreado na prevalência do interesse público, concluiu-se não só pela possibilidade da implementação de medidas de contingenciamento de despesas discricionárias em benefício da realização de despesas obrigatórias, mas também pela obrigação que tem a Administração Pública Federal de assim proceder na defesa do interesse maior da coletividade.

Tendo sido identificada a intenção do Poder Executivo de submeter, em questões orçamentárias, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, principalmente em razão da omissão de informações, apresentou-se, no capítulo anterior, uma lista de sugestões que visam dar maior transparência aos atos do Poder Central que cuidarem do contingenciamento de despesas.

Em suma, reconhece-se como legítimo, e mais do que isso, como obrigatório, o ato do Poder Executivo que determina o contingenciamento de despesas, seja por frustração de receitas, seja por necessidade de acréscimo de despesas obrigatórias (definidas na LDO), sempre na defesa do interesse público, que deve sempre nortear os atos da Administração Pública. Espera-se, entretanto, que tais atitudes tenham a clareza e a transparência necessárias ao conhecimento da real situação do País.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BRASIL, Constituição (1988). Brasília: Senado Federal, 2001.
- 2 MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Estado do futuro*. São Paulo: Pioneira, 1988. p. 23.
- 3 FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Comentário à lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.15-16.
- 4 FIGUEIREDO, *op. cit.*, p. 18.
- 5 *Idem*, p. 20.
- 6 *Idem*, p. 22.

- 7 NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Lei Complementar n. 101/2000*: entendendo a LRF. Brasília: ESAF, 2002.
- 8 FIGUEIREDO, *op. cit.*, p. 63.
- 9 Nota Técnica Conjunta n. 7/2001, Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD e Orçamento, Fiscalização e Controle – SF, de 3/4/2001, p. 6.
- 10 TOLEDO JUNIOR, Flávio C. *Da lei de responsabilidade fiscal*: comentada artigo por artigo. 2. ed. São Paulo: NDJ, 2002. p. 80.
- 11 SLAIBI FILHO, Nagib. *O interesse como fundamento do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 1-2.
- 12 *Idem*, p. 7.
- 13 MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília: Síntese, n. 2, p. 38, abr./jun. 2000.
- 14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 7.
- 15 DI PIETRO, *op. cit.*, p. 8.
- 16 *Idem*, p. 230 e 231.
- 17 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 170.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei Complementar Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2002.

Artigo recebido em 26/4/2004.

ABSTRACT

The author refers to the issue of the Union government expenditures control before the resolutions of the Fiscal Responsibility Law, analyzing it together with the Annual Budgetary Laws and the Budget Guidelines. Furthermore, he mentions the problems resulting from the frustration in the collection performance (revenue decrease) and from the expenditure increase.

He demonstrates the importance of the tools created by the Fiscal Responsibility Law and identifies the nearly absolute power of the Executive in relation to the Judiciary, Legislative, and the Department of Public Prosecution concerning the budgetary issue. The author shows a way for managing government expenditures not only with responsibility, but also with respect for the autonomy of the Powers.

KEYWORDS – Public Revenue; Complementary Law n. 101/2000; article 9th; contingency; planning; control; responsibility; fiscal management; Union Public Budget; Administrative Law.

Rubens Luiz Murga da Silva é Diretor-Geral do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.