

Alípio Reis Firmo Filho
Ana Cristina Moraes Warpechowski
Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Coordenadores

Prefácio
Ministro Mauro Campbell Marques

RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

Estudos em homenagem aos 20 anos
da Lei Complementar nº 101/2000

© 2020 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R434	Responsabilidade na gestão fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar nº 101/2000 / Agda Meneguzzo ... [et al.]; coordenado por Alípio Reis Firmo Filho, Ana Cristina Moraes Warpechowski, Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho. Belo Horizonte : Fórum, 2020. 478 p. ; 14,5cm x 21,5cm. ISBN: 978-65-5518-034-3
2020-1423	1. Direito Financeiro. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Constitucional. 4. Direito Público. I. Meneguzzo, Agda. II. Firmo Filho, Alípio Reis. III. Warpechowski, Ana Cristina Moraes. IV. Carvalho, André Castro. V. Gonçalves, André Luiz de Matos. VI. Fernandes, Andressa Guimarães Torquato. VII. Shermam, Ariane. VIII. Pereira, Arthur Cesar de Moura. IX. Ramos Filho, Carlos Alberto de Moraes. X. Cunda, Daniela Zago Gonçalves da. XI. Reali, Darci. XII. Pinto, Elida Graziane. XIII. Araújo, Fabiano de Figueiredo. XIV. Buissa, Gabriel. XV. Godirho, Heloísa Helena Antonacio Monteiro. XVI. Sitjá, Henrique Serra. XVII. Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. XVIII. Conti, José Maurício. XIX. Pause, Júlio César Fucilini. XX. Santos, Júlio Edstron S. XXI. Souza Neto, Jurandi Ferreira de. XXII. Araújo, Lean Antônio Ferreira de. XXIII. Buissa, Leonardo. XXIV. Ramos, Leticia Ayres. XXV. Mourão, Licurgo. XXVI. Maciel, Moisés. XXVII. Canossa, Ricardo. XXVIII. Rodrigues, Ricardo Schneider. XXIX. Nogueira, Roberto Wagner Lima. XXX. Iocken, Sabrina Nunes. XXXI. Oliveira, Sonia Endler de. XXXII. Título. CDD 343.04 CDU 34:336.2

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coords.). *Responsabilidade na gestão fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar nº 101/2000*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 478 p. ISBN 978-65-5518-034-3.

1181753

SUMÁRIO

PREFÁCIO	15
APRESENTAÇÃO.....	19
A contribuição da regulamentação previdenciária para a gestão fiscal responsável dos regimes próprios de previdência social	
Agda Meneguzzo, Darcí Reali	21
1 Introdução.....	21
2 A responsabilidade fiscal e a questão previdenciária.....	22
3 O inconsistente regime jurídico da previdência pública anterior às reformas.....	24
4 A empírica gestão previdenciária e os indicativos de desequilíbrio...26	
5 A Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, e os fundamentos da previdência	28
6 As imposições de natureza técnica e a tecnologia de informação	31
7 A tecnologia da informação e os procedimentos obrigatórios.....	35
8 Conclusão.....	38
Referências.....	40
Considerações sobre a anulação de empenhos no último ano de mandato como meio de burla ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal	
Alípio Reis Firmo Filho	43
1 Introdução.....	43
2 Desenvolvimento.....	45
2.1 A inteligência do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	45
2.2 Problemas com a anulação de empenhos em final de mandato.....	48
2.3 Anulações de empenhos e suas consequências.....	51
2.4 Anulações de empenhos e as normas contratuais	55
2.5 Critérios objetivos nas anulações de empenhos	57
3 Conclusão.....	59
Referências.....	61

Aspectos jurídicos, econômicos e contábeis da prestação indireta de serviços públicos à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

Ana Cristina Moraes Warpechowski, Henrique Serra Sitjá,

Ricardo Canossa	63
1 Introdução.....	63
2 Leis de responsabilidade fiscal no mundo	64
3 A inspiração para a LRF: o caso neozelandês	66
4 Prestação de serviços no setor público brasileiro.....	67
5 Requisitos constitucionais e legais	70
6 Aspectos econômicos da prestação indireta de serviços.....	72
7 Motivação a fim de demonstrar a legalidade em sentido amplo.....	74
8 Serviços públicos prestados de maneira indireta e suas implicações fiscais.....	75
9 Aspectos contábeis e fiscais relacionados à prestação indireta.....	77
10 Conclusões	82
Referências.....	84

A LRF e a necessidade de proteção ao erário: uma proposta de acoplamento interinstitucional e aplicação dos fundamentos da hermenêutica concretizadora

André Luis de Matos Gonçalves, Júlio Edstron S. Santos	87
Introdução.....	87
1 A Lei de Responsabilidade Fiscal como ponto de acoplamento institucional para a proteção do erário nacional.....	89
2 A Lei de Responsabilidade Fiscal, gastos com pessoal e múltiplas visões do controle externo no plano estadual.....	90
3 O interesse da união para correção da aplicação disfuncionada da LRF pelos Estados-membros	97
4 O acoplamento institucional entre TCU e Procuradoria-Geral da República na representação interventiva	106
Considerações finais.....	111
Referências	113

A aplicação do princípio da intranscendência das sanções na jurisprudência do STF em casos envolvendo limites setoriais para despesa com pessoal

Andressa Guimarães Torquato Fernandes	117
Introdução.....	117

1	O princípio constitucional da sustentabilidade fiscal	118
2	O princípio da intranscendência das sanções na jurisprudência do STF em casos envolvendo limites para despesas com pessoal estabelecidos na LRF	121
2.1	Considerações sobre o método de análise.....	121
2.2	O controle das despesas com pessoal na LRF.....	122
2.3	O princípio da intranscendência das sanções e a LRF na jurisprudência do STF	126
	Conclusão.....	133
	Referências.....	134

Lei de Responsabilidade Fiscal e Justiça Intergeracional ou o Conselho de Anquises

Arthur Cesar de Moura Pereira, Jurandi Ferreira de Souza Neto	135	
Introdução.....	135	
1	O custo dos direitos no Estado Fiscal	138
2	Justiça intergeracional e finanças públicas.....	142
3	Ferramentas da LRF que protegem as gerações futuras.....	148
	Conclusão.....	154
	Referências.....	156

A competência tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho	161	
Introdução.....	161	
1	A atribuição constitucional de competência tributária	163
2	As competências legislativas em matéria tributária	167
3	A questão da facultatividade como característica da competência tributária	171
4	A facultatividade da competência tributária e a LRF	173
5	Competência tributária exonerativa.....	175
6	A competência exonerativa tributária e a LRF	177
7	A competência exonerativa em matéria de ICMS e a LRF.....	177
	Considerações finais.....	179
	Referências.....	180

Os 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e proteção de dados a tutelar os direitos fundamentais à *cibercidadania* e à boa *ciber@ministração* pública

Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Leticia Ayres Ramos	183
1 Introdução.....	183
2 A interpretação sistemática do art. 48 e art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e a ampla sindicabilidade proporcionada.....	185
3 Publicidade e transparência <i>versus</i> privacidade e proteção de dados.....	191
4 A nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais se aplica aos Tribunais de Contas?	196
5 Panorama da Lei Geral de Proteção de Dados	198
6 Direito/dever fundamental à boa <i>ciber@ministração</i> pública e considerações finais.....	200
Referências	203

(Ir)responsabilidade na gestão das renúncias de receitas: um estudo sobre o frágil dever de avaliação de impacto fiscal e das correspondentes medidas compensatórias e contrapartidas

Élida Graziane Pinto	209
1 Introdução.....	209
2 Avaliação prévia de impactos fiscal e regulatório como instrumentos de responsabilização política estendida.....	212
3 Renúncias de receitas: fragilidades estruturais e burlas recorrentes	217
4 Algumas considerações finais sobre a avaliação de impactos fiscal e regulatório no controle qualitativo do ciclo das políticas públicas	227
Referências.....	230

O conceito de operação de crédito na LRF é estritamente jurídico? Um estudo sobre o caráter multidisciplinar da LRF

Fabiano de Figueirêdo Araujo	233
1 Considerações iniciais.....	233
2 O caráter multidisciplinar da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	234
3 A modificação de racionalidade para conceituar operação de crédito durante a vigência da LRF	239
4 O conceito da operação de crédito é modelado consoante uma racionalidade jurídica? Considerações finais	248
Referências.....	249

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o planejamento financeiro estatal: planejar é preciso

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho	251
1 Introdução.....	251
2 Antecedentes do planejamento financeiro no Brasil: uma trajetória turbulenta.....	254
3 O planejamento financeiro brasileiro: breves comentários	261
4 O planejamento financeiro na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	266
5 <i>Navigare necesse, vivere non est necesse</i>	269
Referências.....	269

Evolução da responsabilidade fiscal e da sociedade brasileira

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes	271
1 Introdução.....	271
2 É necessário alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal?	272
3 As novas regras para o estado de calamidade.....	274
3.1 Despesas com pessoal	275
4 Plano de carreira, reajuste e admissão de concursados	279
4.1 Controle sobre atos.....	280
5 O novo tratamento da LRF em caso de calamidade pública.....	282
5.1 Normas da LRF de cumprimento dispensado	283
5.2 Arts. 35, 37 e 42 da LRF	284
5.3 Arts. 14, 16 e 17.....	284
5.4 Operações de crédito garantidas pela União.....	284
5.5 Diretrizes para os novos decretos legislativos	285
6 Transparência, controle e fiscalização.....	285
7 Parecer e opinião técnica.....	289
8 Erro grosseiro	290
9 Considerações finais.....	291
Repartição de despesas	291
Despesa de pessoal.....	292
Tribunais de Contas e STF	293

Transparência fiscal: vinte anos depois

José Maurício Conti, André Castro Carvalho	295
Introdução.....	295
1 A transparência em ascensão no século XXI.....	296

2	Pressupostos da transparência fiscal	300
3	Importância da transparência fiscal.....	301
4	Instrumentos de transparência fiscal.....	305
5	Conclusão.....	308
	Referências.....	309

A Lei de Responsabilidade Fiscal e os mecanismos de controle das despesas com pessoal aplicáveis aos Municípios: uma visão panorâmica

Júlio César Fucilini Pause.....		311
1	Breves considerações sobre a evolução histórica do controle das despesas com pessoal no Brasil	311
2	Mecanismos de controle das despesas com pessoal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e aplicáveis aos Municípios	315
2.1	No momento anterior à execução orçamentária	315
2.2	No curso da execução orçamentária	320
2.2.1	Receita corrente líquida e despesas com pessoal: conceitos.....	320
2.2.2	Limites estipulados e prazos para a redução do excesso.....	322
2.2.3	Medidas redutoras.....	325
3	Importância da uniformização da interpretação dos Tribunais de Contas	329
4	Conclusão.....	331
	Referências.....	331

Incentivos fiscais: entre a indução econômica e a responsabilidade fiscal

Leonardo Buissa Freitas, Gabriel Buissa Ribeiro de Freitas.....		335
	Introdução.....	335
1	Atuação estatal no domínio econômico: direta, indireta, por direção e por indução.....	336
2	A relevância da atuação estatal por indução e o uso extrafiscal das normas tributárias no Estado Fiscal.....	338
3	Extrafiscalidade e renúncia de receita: entre o equilíbrio fiscal e a indução econômica	341
4	Efeitos negativos da adoção de incentivos fiscais na indução econômica e na responsabilidade fiscal.....	344
4.1	O efeito carona: indução econômica para atividade que prescinde de incentivo	345

4.2	Incentivos fiscais e justiça financeira: gestão fiscal perpetuadora de desigualdades	346
4.3	Incentivos, transparência e controle na responsabilidade fiscal.....	348
4.4.	Incentivos, redução da base de contribuintes e desequilíbrio fiscal	350
	Conclusão.....	351
	Referências.....	352

Crise financeira do Estado e a responsabilidade fiscal solapada

	Licurgo Mourão, Ariane Sherman	355
1	Pacto federativo e crise econômica: um estudo sobre o caso de Minas Gerais	355
2	Federalismo fiscal, centralização de competências e o papel dos Tribunais de Contas	359
3	Da descentralização dos encargos político-administrativos e da necessidade de reequilíbrio fiscal	363
4	A aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas.....	366
	Considerações finais.....	371
	Referências.....	373
	Anexos	375

A LRF como pressuposto para a efetividade dos direitos fundamentais no Brasil

	Moises Maciel	379
	Introdução.....	379
1	O Estado e sua atividade financeira.....	380
2	O orçamento público	382
3	Origem e finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil....	383
4	A função do Tribunal de Contas em face da LRF.....	389
5	Influências institucionais na crise fiscal	391
	Considerações finais.....	394
	Referências.....	395

A uniformização da interpretação da LRF no âmbito dos Tribunais de Contas: a constitucionalidade da PEC nº 188/2019 à luz do princípio federativo

Ricardo Schneider Rodrigues, Lean Antônio Ferreira de Araújo	399
Introdução.....	399
1 A aplicação da LRF nos Tribunais de Contas: divergências e inefetividade.....	401
2 Os Tribunais de Contas na Constituição de 1988: uma evolução necessária em prol da uniformização na aplicação do Direito.....	409
3 A constitucionalidade da PEC nº 188/2019: o TCU como instância uniformizadora da aplicação da LRF no âmbito dos Tribunais de Contas e o princípio federativo.....	413
3.1 Os limites à reforma da Constituição: cláusulas pétreas e mudanças necessárias	414
3.2 A vedação à proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado.....	415
3.3 A PEC nº 188/2019 à luz do princípio federativo.....	417
Conclusão.....	421
Referências.....	422

A propósito do art. 23, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: redução da jornada de trabalho e vencimentos de servidor público

Roberto Wagner Lima Nogueira	425
Introdução.....	425
1 O enunciado textual do art. 23, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a inicial da ADI nº 2.238-5. 6. Críticas deduzidas contra a decisão da maioria do STF que se materializou em favor da inconstitucionalidade de parte do §1º e a integralidade do §2º do art. 23 da LRF.....	426
2 A liminar concedida pelo STF nos autos da ADI nº 2.238-5	428
3 Repercussões da liminar concedida na ADI nº 2.238-5 ao longo dos anos.....	429
4 Em agosto de 2019 o Supremo Tribunal Federal retomou o julgamento da ADI nº 2.238-5	431
5 Críticas deduzidas contra a decisão da maioria do STF que se materializou em favor da inconstitucionalidade de parte do §1º e a integralidade do §2º do art. 23 da LRF	433

6	A PEC emergencial nº 186/2019, a PEC do pacto federativo nº 188/2019 e a redução da jornada de trabalho e vencimentos dos servidores públicos	434
7	O STF voltará a julgar o tema no dia 02.04.2020, quando poderá concluir o julgamento sobre redução de salário de servidor.....	436
8	“Os valores sociais do trabalho” como princípio fundamental da República Federativa do Brasil inobservados pelas PEC nº 186/2019 (PEC emergencial) e PEC nº 188/2019 (PEC do pacto federativo). O princípio jurídico da “proibição de retrocesso”.....	437
	Conclusão.....	442
	Referências.....	444

O novo regime de transferências voluntárias intergovernamentais e a LRF: a disputa pelos CÓDIGOS orçamentários

	Sabrina Nunes Iocken, Sonia Endler de Oliveira.....	447
1	Introdução.....	447
2	A fotografia constitucional do regime das transferências voluntárias intergovernamentais.....	449
2.1	O novo regime jurídico das transferências voluntárias intergovernamentais: a operacionalização das transferências especiais.....	453
2.2	Regras permissivas e proibitivas: a problemática das transferências financeiras	456
2.3	O que a análise dos dados e códigos evidenciam	459
3	A governança pública e a matriz do controle	461
3.1	O direcionamento do Executivo: o modelo de excelência da gestão (MEG-Tr).....	462
3.2	Os desafios ao “Sistema Tribunais de Contas”	463
3.3	Avaliação de custos e benefícios dos <i>códigos</i> dos recursos transferidos.....	466
4	Conclusão.....	467
	Referências	468
	SOBRE OS AUTORES.....	471