

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

RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

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

Prefácio

Ministro Mauro Campbell Marques

Área específica

DIREITO FINANCEIRO.

Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO
FINANCEIRO, DIREITO CONSTITUCIONAL,
DIREITO PÚBLICO.

Público-alvo/consumidores

ENTES FEDERATIVOS (UNIÃO, ESTADOS,
DF E MUNICÍPIOS), ÓRGÃOS E ENTIDADES
ADMINISTRATIVAS. TRIBUNAIS DE CONTAS.
UNIVERSIDADES. ESTUDANTES. ADVOGADOS.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm
CÓDIGO: 1001800



A presente obra reúne artigos acadêmicos elaborados por destacados juristas brasileiros sobre a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Referido diploma legal – que tem como pilares o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização – estabelece mecanismos para o atingimento das metas fiscais, limites para endividamentos e gastos com pessoal, correção de desvios, além de introduzir a ideia de prudência na administração financeira e patrimonial.

Esses vários aspectos são analisados na obra, que busca examinar as consequências da aplicação (ou não) das determinações previstas na LRF, pelos gestores públicos, ao longo dos 20 anos de sua publicação.

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. Sherman, Ariane. VIII. Pereira, Arthur Cesar de Moura. IX. Ramos Filho, Carlos Alberto de Moraes. X. Cunda, Daniela Zago Gonçalves da. XI. Reali, Darcí. XII. Pinto, Élide Graziane. XIII. Araujo, Fabiano de Figueirêdo. XIV. Buissa, Gabriel. XV. Godinho, 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 Odilio 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.

Alípio Reis Firmo Filho

Doutorando em Gestão pela Universidade Lusíada – Lisboa (Portugal). Mestre em Gestão Pública pela Universidade Portuguesa de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD). Possui Especialização em MBA Executivo em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal, pela Escola Superior Aberta do Brasil. Possui graduação em Ciências Contábeis e Direito pela Universidade Federal do Amazonas. É professor assistente na Universidade Federal do Amazonas.

Ana Cristina Moraes Warpechowski

Conselheira substituta no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pela UNISINOS (1999); pós-graduada em Direito de Família e Sucessões na ULBRA (2000), Direito Processual Civil na ULBRA (2001/2002), Direito do Estado na UNIRITTER (2003/2004) e Direito do Trabalho na UNISINOS (2008/2009). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017/2018). Pós-graduanda em Neurociências e Comportamento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2019/2020).

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Tributário e em Direito Civil pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professor da Faculdade de Direito da UFAM e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFAM. Procurador do Estado do Amazonas. Representante Fiscal no Conselho de Recursos Fiscais da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas. Advogado. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Amazonas (OAB-AM). Membro Consultor da Comissão Especial de Direito Tributário do Conselho Federal da OAB. Membro do Conselho Científico da Academia Brasileira de Direito Tributário (ABDT). Membro do Conselho Científico da Associação Paulista de Estudos Tributários (APET). Membro fundador da Academia de Letras e Ciências Jurídicas do Amazonas (ALCJA).

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, Letícia 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