

# **A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA E OS SERVIDORES PÚBLICOS \***

**Márcia Walquiria Batista dos Santos**

**Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica da USP. Doutora pela Faculdade de Direito da USP.**

## **I – Introdução ao Tema**

O presente trabalho tem como finalidade a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal como uma consequência direta da Reforma Administrativa pela qual nosso país vem passando.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ou ainda, a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, tem como objetivo o ajustamento das finanças públicas, propondo uma maior transparência às contas do Governo através do estabelecimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais. No mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece sanções penais para assegurar o seu cumprimento.

\*SANTOS, M. W. B, "A Lei da Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma Administrativa e os Servidores Públicos". Boletim de Direito Administrativo - BDA, 2002.

O que a Reforma Administrativa do Estado vem fazendo é exatamente uma “arrumação” na figura da Administração estatal com objetivo de acertar as contas do Estado através da racionalização dos gastos públicos.

De acordo com o exposto, podemos perceber que a Lei nº 101/00 pode ser vista como uma maneira inovadora da qual o Estado irá se utilizar objetivando a Reforma do Estado.

## **II – A Reforma Administrativa em si**

A situação pelo qual passa o País evidencia uma série de problemas na Administração Estatal. É de comum acordo que os gastos do Estado não estão compatíveis com o que deveria ser, em tese. O que se procura saber é o porquê dessa má administração do dinheiro público, e quais os caminhos a serem percorridos para que esse problema seja resolvido.

É fato que o cidadão brasileiro, ao pagar seus impostos, cumpre com a sua parte na sociedade. De outro lado, caberia ao Governo oferecer àqueles que o sustentam, uma melhor qualidade dos serviços públicos. Pra tal, uma reforma no Estado deverá ser feita.

Basicamente, a presente Reforma consiste numa mudança de leis, regulamentos, e principalmente, na forma como trabalha a Administração pública. Essas alterações, para darem

eficácia à Reforma, deverão ser feitas com base em diversos projetos que estão sendo discutidos, dos quais se destacam, a aprovação de emendas constitucionais. Desta forma, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi grande passo à instauração da Reforma.

De acordo com a EC nº 19/98, houve uma flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, permitindo que estes, por insuficiência de desempenho e excesso de quadro, pudessem ser demitidos. O Governo pretende, com isso contratar servidores pelo regime celetista que, hoje, vale apenas para trabalhadores do setor privado e poucos setores da Administração. O privilégio da estabilidade seria apenas referente às carreiras típicas do Estado como diplomatas, fiscais da receita federal e auditores do Tesouro Nacional. Desta forma, criar-se-ia um teto salarial para todos os funcionários públicos, o que de uma forma ou outra iria reduzir os gastos do Governo com as contas dos servidores.

Além da questão dos servidores, outros projetos são temas da Reforma: a flexibilização na gestão das fundações e autarquias, avaliação de desempenho dos órgãos e dos servidores públicos, a implantação de indicadores de desempenho dos órgãos da Administração, equilíbrio da contas de Estados e Municípios, dentre outros.

Isto posto, fica claro que o governo entendeu que o problema do Brasil não irá se resolver com uma simples redução das Estado, mas é fundamental que este seja reorganizado para que haja um crescimento satisfatório nas áreas que mais necessitam, assim, poderá se assegurar a todos, serviços sociais de melhor qualidade.

O que o Governo espera da Reforma, em linhas gerais é que ela conduza o País a uma administração mais eficiente que leve ao desenvolvimento econômico e social do Brasil. Acabando-se com o desperdício de dinheiro, o caminho para um País mais eficaz torna-se relativamente fácil.

### **III – A Questão dos Servidores Públicos no Âmbito da Reforma Administrativa**

O setor dos servidores públicos é dos que mais foi alterado com o advento da Reforma administrativa.

A questão da flexibilização da estabilidade dos servidores públicos criou muita polêmica; no entanto, deve-se ter claro que, a estabilidade existente, ao ser alterada, trará mudanças no quadro dos servidores o que não implica em más mudanças.

É inegável que a figura do servidor público no país está associada à acomodação no cargo, mas isso deve ser mudado. Na verdade, constata-se que a maioria dos servidores públicos trabalha muito, mas há sempre aqueles que, desmerecendo sua função, deturpam a realidade.

Assim, mister se faz estabelecer a distinção entre estabilidade e eternização do cargo público: a estabilidade é de interesse do Estado e dos servidores na medida em que auxilia o Estado no cumprimento de seus deveres para com o cidadão,

enquanto a eternização assume caráter negativo relacionado à ociosidade do servidor público.

A estabilidade é uma proteção para o Estado, no entanto, torna-se prejudicial no momento em que deixa se de ser tratada como uma garantia da Administração e passa a ser entendida como um privilégio do servidor.

Os servidores, a princípio, temeram a Reforma Administrativa, pois fora anunciado um enxugamento no quadro dos servidores públicos. O que se deve ter em mente é que a função do Estado não é dar empregos e sim prestar serviços à comunidade, portanto, aqueles empregos que se fizerem desnecessários serão excluídos para que os União, Estados e Municípios, diante da crítica situação de suas contas, possam ter suas finanças ajustadas.

Os servidores, com a reforma, terão permitidas a reserva de vagas em concursos públicos; assim, muitos servidores que ocupam cargos inferiores à qualificação que adquiriram serão estimulados a disputar cargos melhores. A abertura de concursos e organização de carreiras irá renovar o antigo quadro de servidores, revelando a entrada de novos nomes.

No que diz respeito à questão da estabilidade dos servidores, só serão estáveis aqueles contratados por concurso, depois de três anos de exercício, sendo exigida uma avaliação no final do período. Os servidores estáveis poderão ser colocados em disponibilidade remunerada, com alternativa ao uso do desligamento por necessidade da Administração.

A lei Complementar nº 82/95 regulamentou o art. 169 da Constituição estipulando em 60% da receita disponível o limite de gastos com a folha de pagamento dos servidores. De acordo com essa lei, quando houver excesso de servidores, haverá cortes.

Os servidores estáveis poderão perder seu respectivo cargo no caso de insuficiência de desempenho, no entanto, será aberto processo administrativo com direito a ampla defesa do servidor.

Um dos pontos mais interessantes da reforma é a adoção de vários regimes jurídicos para os servidores públicos. Entende-se por regime jurídico a lei com base na qual são defendidos os direitos, deveres e demais parâmetros que devem regular o relacionamento entre empregado e empregador.

Nota-se que muda a questão do regime jurídico dos servidores: deixa de ser obrigatória a adoção de um regime jurídico único para todos os servidores. Cada esfera de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) poderá, se quiser, adotar um só ou mais de um regime jurídico.

Com isso, objetiva-se uma maior flexibilidade gerencial, conforme as peculiaridades de cada ente político.

Segundo o ilustre Hely Lopes Meirelles:

“Regime jurídico único é o estabelecido pela unidade estatal – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – no âmbito de sua competência, para todos os

servidores de sua Administração direta, autárquica e fundacional, excluídas desse regime as empresas públicas e sociedades de economia mista, que poderão ter regimes diversificados, sujeitando-se, contudo às disposições constitucionais referentes à investidura em cargo ou emprego por concurso público, bem como à proibição de acumulação de cargo, emprego ou função. (art.37,I, II, XVI e XVII). (...) Esse regime único pressupõe preceitos sobre ingresso no serviço (por concurso público), forma e limites de remuneração, deveres e direitos dos servidores, planos de carreira, investidura em cargos em comissão e funções de confiança, e, ainda, casos de contratação por tempo determinado. Essas disposições legais constituirão o estatuto dos servidores públicos civis de uma das entidades estatais, aplicáveis às autarquias e fundações.”<sup>1</sup>

Com mestria, Odete Medauar nos alerta para as alterações com relação aos servidores:

“As bases normativas sobre servidores públicos encontram-se na Constituição Federal. A matéria relativa a servidores foi alterada pela Emenda Constitucional 19, de 05.06.1998. No título dedicado à Administração Pública, a primeira seção, arts. 37 e 38, e a segunda – servidores públicos civis – arts. 39

---

<sup>1</sup> *In Direito Administrativo Brasileiro*, 23ª ed., São Paulo,: Malheiros Editores, 1998, pág. 347.

\*SANTOS, M. W. B, “A Lei da Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma Administrativa e os Servidores Públicos”. Boletim de Direito Administrativo - BDA, 2002.

a 41, contêm preceitos sobre servidores civis; o art. 42 e §§ abriga normas sobre servidores militares dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios. Os arts. 17 a 19 do ADCT igualmente trazem regras sobre servidores civis.”<sup>2</sup>

Fica claro que as alterações referentes aos servidores públicos foram inseridas no contexto da Reforma Administrativa, principalmente na modificação do R.J.U (Regime Jurídico Único), como estabelecia a Constituição antes da Reforma.

A EC nº 19/98 vem, exatamente para fazer alterações necessárias com intuito de valorizar o trabalho do servidor e facilitar a administração pública, inclusive no que diz respeito a gastos excessivos.

Como pudemos perceber pela exposição retro, o quadro dos servidores no Brasil necessita de alterações, sendo este um dos principais pontos da Reforma Administrativa.

A questão que nos resta no presente artigo é estabelecer como a Lei de Responsabilidade poderá ajudar a Reforma Administrativa e quais as alterações que a mesma oferece aos servidores públicos.

---

<sup>2</sup> *Direito Administrativo*, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, pág. 103.

\*SANTOS, M. W. B, “A Lei da Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma Administrativa e os Servidores Públicos”. Boletim de Direito Administrativo - BDA, 2002.

## **IV – A Prestação de Contas e os Gastos Públicos**

Cabe ao Poder Público satisfazer as necessidades coletivas. Dado isto, vê-se que o dinheiro arrecado por ele não lhe pertence, mas ao povo. Em tese, o Poder Público é apenas o depositário, o administrador do dinheiro público, atuando através de agentes políticos e servidores públicos na busca do bem comum.

Visto que ao Poder Público não pertence o dinheiro do povo, é dever do Estado informar à coletividade de que maneira estão sendo gastos os recursos arrecadados, como foram empregados em prol da comunidade fielmente contribuinte.

No Brasil, o Poder Legislativo conta com o apoio de um órgão técnico chamado Tribunal de Contas, existente nos âmbitos federal e estadual. Alguns Municípios possuem, ainda, seus Tribunais de Contas, mas a criação dos mesmos foi vetada pela Constituição federal de 1988.

O controle dos gastos públicos se orienta por alguns princípios como o da universalidade, o da totalidade, legalidade, imparcialidade, autonomia, e independência.

O princípio da universalidade submete ao controle todos os gestores públicos de acordo com uma ordem hierárquica que vai desde o Presidente da República a qualquer entidade que administra o dinheiro público. Pode-se constatar tal princípio na

Constituição Federal em seus artigos 70, parágrafo único e 71, incisos I e II.

Quanto ao princípio da totalidade, este sujeita todo o patrimônio público, integralmente, ao controle de contas, como prevê o artigo 70, II da Constituição.

O princípio da legalidade consagra que este controle fiscal deve ser feito dentro do que prevê a lei correspondente para tal. Este princípio impõe ao controle que se sujeite às normas jurídicas.

O princípio da imparcialidade determina que o controle deve ser feito sem que questões de ordem política ou pessoal atrapalhem o desenvolver da tarefa. Assim, nenhum tipo de ideologia deve interferir no controle das contas do Estado.

O princípio da autonomia é relativo à autonomia que a própria Constituição dá aos Tribunais de Contas. Assim, esses órgãos auxiliares do Legislativo têm autonomia administrativa em relação ao exercício de suas atividades.

Por último, o princípio da independência obriga o controle a ser independente de qualquer agente político ou servidor público, com objetivo de não haver nenhum tipo de interferência nas áreas que lhe dizem respeito.

Desta maneira, percebemos que o controle dos gastos públicos é realizado de forma a não permitir qualquer interferência de assuntos externos que possam afetar o controle em

questão. Assim caberá aos Tribunais de Contas a aplicação da mais nova lei que visa ao controle fiscal: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual analisaremos mais detalhadamente a seguir.

## **V – A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Principais Aspectos**

A Lei nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece princípios, normas e regras de um regime de gestão fiscal responsável, a serem observados pela União, Estados e Municípios.

De uma forma geral, a lei consagra os princípios constitucionais que regem as finanças públicas e a conduta das autoridades encarregadas de geri-las. Introduz novos conceitos à Administração Pública como o da transparência, e consolida outros já existentes.

Esta lei estabelece limites a serem observados para principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições para o cumprimento dos objetivos e metas, bem como formas de correção de desvios que possam ter ocorrido.

A busca do equilíbrio entre os gastos com ações governamentais, de toda a natureza, e os recursos que a sociedade coloca à disposição dos governos, na forma de pagamento de tributos é o ponto central da Lei. Com um equilíbrio dos gastos e sua racionalização, a gestão fiscal fica mais bem organizada.

O equilíbrio dos gastos é muito importante, no entanto a prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais é preocupação do Estado. Assim, a manutenção das dívidas, déficits em níveis pré-estabelecidos e a limitação de gastos continuados, são meios para que não se opere o desequilíbrio.

A nova lei também dá ênfase à transparência e amplo acesso da sociedade aos resultados fiscais obtidos com os recursos públicos; assim a sociedade agirá como fiscalizadora dos gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê um disciplinamento das despesas públicas. Desta forma, nenhuma obrigação poderá ser assumida pelo setor público sem a autorização de lei específica e com montante definido. Por este motivo, qualquer aumento permanente da despesa da seguridade social tem que ser compensado com a redução de outras despesas ou aumento de receita destinado à despesa acrescida.

Com relação aos servidores públicos, o advento da lei complementar 101/2000 determina um regime contributivo com preservação do equilíbrio financeiro, em especial no que diz respeito à despesa de custeio do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Com isto, as contas deste tipo de regime terão sua contabilidade e caixa separados daquelas dos respectivos Tesouros.

Caso haja algum tipo de despesa excedente de longo prazo, esta será considerada ou equiparada a um gasto não autorizado, irregular e lesiva à economia popular.

A lei de Responsabilidade Fiscal considera que o excesso em relação ao limite prudencial de despesas com pessoal, significa a impossibilidade de concessão de benefícios aos servidores públicos. Assim, o excesso em relação ao limite máximo previsto pela Lei, significa acionar os mecanismos previstos na Emenda Constitucional da reforma administrativa.

No caso do não cumprimento dos objetivos e metas fiscais haverá o corte automático da despesa, ou seja, quando se estimar que o resultado será inferior ao previsto e as dívidas superiores às fixadas nas metas fiscais, deverá ser promovido um corte automático das despesas, até o limite necessário para se atingir as metas pretendidas.

A lei em questão reza a realização de uma série de planos, chamados plurianuais (PPA), que deverão ser feitos por cada ente da Federação. Esses planos deverão conter o anexo da estratégia fiscal para o período correspondente. Os anexos estabelecerão também os objetivos relativos a receitas, despesas, resultados fiscais, dívida e patrimônio líquido. Através disso, poderá se saber se haverá resultados contrários ao esperado, neste caso, os resultados consistentes com as metas fixadas deverão ser justificados e apontadas as razões do afastamento, bem como as medidas que serão adotadas para o retorno, e o período de tempo para tal.

Outro ponto central desta Lei foi a criação da declaração de responsabilidade fiscal, que deverá, impreterivelmente, ser emitida mensal, trimestral ou anualmente pelo Poder Executivo de cada ente da Federação, atestando o atendimento dos limites e

condições fixados na lei, bem como o cumprimento dos objetivos e metas.

Como se pôde perceber, a L.R.F, atua como um instrumento do Governo na luta contra o mau gasto da renda pública, o que coincide com o objetivo da Reforma Administrativa, como analisaremos em seguida.

## **VI – A Relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Reforma Administrativa**

Durante todo o trabalho procuramos estabelecer a relação entre a L.R.F e a Reforma pela qual vem passando o aparelho do Estado.

Pudemos constatar que a busca do equilíbrio entre os gastos do setor público e os recursos que possuem, é uma meta da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao mesmo tempo, esta meta enquadra-se no contexto da Reforma administrativa que visa a diminuição de gastos do Estado e melhor aproveitamento do dinheiro público.

Podemos citar algumas variáveis que são consideradas essenciais ao controle do regime de gestão fiscal, como o endividamento público, o aumento dos gastos com a seguridade e demais ações de duração continuada, e, por fim, os gastos com os servidores públicos.

Alterando-se os presentes índices, diversos resultados serão obtidos. Assim, a L.R.F, está praticamente surgindo como uma conseqüência, um complemento da Reforma Administrativa que ainda deverá passar por muitas etapas. Sem dúvida a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui umas dessas importantes etapas.

### **BIBLIOGRAFIA**

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de Contas – Instrumento de Transparência da Administração. Extraído do site JUS NAVEGANDI ([www.jusnavegandi.com.br](http://www.jusnavegandi.com.br)), em 17.01.2001.