

Anais do 12º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
Programa de Mestrado Profissional em Economia  
29 de novembro de 2022

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL**

**Frederico Cosentino**, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Economista.

# A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL

## THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND THE INTERPRETATION OF THE RIO GRANDE DO SUL COURT OF AUDITORS

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa de pessoal, a interpretação do Tribunal de Contas sobre ela e o impacto nas contas públicas gaúchas até 2019, último ano sem os efeitos da pandemia. A leniência de sua metodologia, que exclui dos cálculos rubricas que não deveriam ser excluídas, permitiu que não só o Poder Executivo, mas também os demais poderes e o próprio Tribunal de Contas, aumentassem suas estruturas de pessoal para além do que a LRF permitiria. Esse aumento tem impacto direto não só nas contas públicas como um todo, mas também na previdência, outro gargalo que não coube a esse trabalho desenvolver, mas que é extremamente representativo da despesa pública.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Tribunal de Contas. Poder Executivo.

**Abstract:** The objective of this work is to discuss the Fiscal Responsibility Law, personnel expenses, the interpretation of the Court of Auditors about it and the impact on public accounts in Rio Grande do Sul until 2019, the last year without the effects of the pandemic. The leniency of its methodology, which excludes items that should not be excluded from the calculations, allowed not only the Executive Branch, but also the other powers and the Court of Auditors itself, to increase their personnel structures beyond what the LRF would allow. This increase has a direct impact not only on public accounts as a whole, but also on social security, another bottleneck that was not the responsibility of this work to develop, but which is extremely representative of public expenditure.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law. Audit Office. Executive power.

### 1. INTRODUÇÃO

O atual contexto fiscal pós-pandemia é bastante favorável a estados e municípios. Beneficiados por uma lei de socorro patrocinada pela União, que congelou despesas e distribuiu recursos acima das perdas de arrecadação da pandemia e somado a um contexto inflacionário que turbina a arrecadação de ICMS, os estados estão “nadando em dinheiro”, como definiu o economista Darcy Francisco de Carvalho:

Quem examinasse as contas estaduais em 2019, quando 1/3 dos estados foram deficitários, totalizando um déficit de R\$ 168 milhões, tendo ocorrido no ano seguinte a pandemia do coronavírus, quando se esperava o pior, não imaginaria que em 2020, os estados formassem um superávit orçamentário de R\$ 35,9 bilhões no primeiro semestre de 2021, se elevasse para R\$ 75,9 bilhões, com todos os estados superavitários (SANTOS, 2022).

O caso do Rio Grande do Sul não é diferente. À inflação e a lei de socorro aos estados, soma-se a reforma da previdência estadual feita em 2019 a reboque da nacional e ao freio imposto ao crescimento da despesa de pessoal com o fim dos adicionais por tempo de serviço e também as

privatizações das empresas do grupo estadual de Energia, que não pagavam seu ICMS enquanto estatal. Por fim, desde 2018, o estado não precisa pagar suas parcelas da dívida bilionária com a União, beneficiados por uma liminar do Supremo Tribunal Federal. Conforme o economista Roberto Balau Calazans:

A atual administração recebeu forte apoio financeiro da União, não precisou honrar os pagamentos com os contratos de refinanciamento da dívida em função das liminares junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e, fundamentalmente, teve a inflação como aliada para alavancar o crescimento da arrecadação tributária. Aliás, alguns fatos recentes parecem contradizer a narrativa da “enormetransformação”. Foi divulgado nos meios de comunicação<sup>4</sup> a crise financeira que atravessa o IPE Saúde. Com disponibilidades no Caixa Único do Estado, como o atual governo negligenciou uma dívida de R\$ 1,0 bilhão com as instituições hospitalares, se os recursos da contribuição dos servidores estavam sendo repassados à Autarquia? Assim, este trabalho demonstra que, ainda, é cedo para propalar uma resolução definitiva dos problemas que afligem os déficits estruturais do Estado. Isso em nada desmerece as reformas estruturantes encaminhadas pelo atual governo. Ao contrário, apenas enfatiza que há muito trabalho a ser realizado no campo fiscal (CALAZANS, 2022).

Esse conjunto de fatores leva o Rio Grande do Sul a registrar um superávit histórico de R\$ 4,1 bilhões ([https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/14527/relatorio-de-transparencia-fiscal-\(rtf\)](https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/14527/relatorio-de-transparencia-fiscal-(rtf))) nas contas públicas no primeiro quadrimestre de 2022. Mas esse resultado conjuntural esconde um grave problema estrutural das contas públicas gaúchas: uma despesa que não cabe na receita, um crescimento da despesa com o funcionalismo público e uma maquiagem contábil que driblou a LRF para não cumprir seus limites de gastos com pessoal.

O objetivo deste trabalho é discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa de pessoal, a interpretação do Tribunal de Contas sobre ela e o impacto nas contas públicas gaúchas até 2019, último ano sem os efeitos da pandemia. Para alcançá-lo, será utilizada uma revisão da literatura. Para tanto, o trabalho está dividido em três seções, além desta breve introdução. A seção 2 discorre sobre o contexto da criação bem como os objetivos da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal; a seção 3 analisa a aplicação da Lei no caso específico do Rio Grande do Sul e a seção 4 apresenta algumas considerações finais.

## **2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A crise financeira dos entes subnacionais ocorrida durante as décadas de 1980 e 1990 trouxe sérios problemas econômicos para o país, sendo o principal deles a hiperinflação que teve fim com a introdução do Plano Real em 1994. De forma a evitar que o descontrole financeiro dos Estados voltasse a ocorrer foram adotadas diversas medidas para impor disciplina fiscal aos entes federados, como a renegociação das dívidas estaduais com a União e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF).

Sancionada em 4 de maio de 2000, a LRF teve como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, sancionada em um contexto de necessidade de desfecho para um ajuste econômico nacional que iniciou nos anos 1990. Conforme Oliveira (2015), foram intensos os debates que antecederam a criação da referida Lei:

Desde a apresentação de seu anteprojeto, em consulta pública; ao longo da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, e ainda depois de inserida no mundo jurídico, no meio político e no sistema das finanças públicas federativas, a Lei de Responsabilidade Fiscal esteve cercada de acalorados debates retóricos e ideologizados. Foi saudada pelos que a apoiavam como “um código de conduta para os administradores públicos”, “um marco histórico”, “uma revolução nas finanças públicas”. Para os que a contestavam, representava a institucionalização e a imposição a estados e municípios da política econômica fiscalista neoliberal, que privilegia o pagamento de juros em detrimento dos gastos sociais e investimentos (OLIVEIRA, 2019, p. 690).

Oliveira (2015) aponta que a razão fundamental que levou à concepção da LRF foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público. Por isso, a lógica básica da Lei era evitar o alto grau de rigidez dos gastos públicos e antecipar problemas fiscais futuros:

O descontrole fiscal, com repercussão no aumento da dívida pública, estava na raiz do processo inflacionário que o Brasil viveu nas décadas de 1980 e 1990. As consequências negativas para o desenvolvimento econômico advindas da constatação e percepção de descontrole fiscal pelos agentes econômicos são conhecidas: aumento da taxa de juros requerida pelos compradores de títulos públicos, redução dos níveis de investimento, redução da taxa de criação de empregos, e, conseqüentemente, diminuição do bem-estar social (OLIVEIRA, 2015, p. 695).

A LRF foi criada em um âmbito de reformas que iniciaram com o Plano Real e que passaram por outras estruturas fiscais na União e nos Estados. De acordo com Giuberti (2005, p. 04): Sua promulgação ocorreu seguida ao episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 Estados brasileiros pelo Governo Federal. Nesta ocasião, além dos recorrentes déficits, os Estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida, em 1995, 65,4%, em 1996, e 59,8%, em 1997, e superando 100% no caso do Rio de Janeiro entre 1995 e 1996. A LRF traz desse modo dois limites para controlar os gastos públicos: limite de endividamento e limite de gasto com pessoal. Além disso, busca controlar todos os demais aspectos do orçamento

desde a formulação até a execução, e privilegia a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução.

As regras de conduta fiscal estabelecidas na LRF se aplicam à União, aos Estados e aos Municípios de modo irrestrito. No caso do limite para a despesa com pessoal, Estados e Municípios são tratados de forma igual, ambos devendo cumprir o limite de 60% da receita corrente líquida (BRASIL, 2000). A LRF promoveu a transparência da gestão fiscal dos governos locais através de um sistema que por um lado fixa limites para o gasto público e por outro impõe sanções e punições para entes perdulários que não cumprem tais limites.

A Lei também encarregou os Tribunais de Contas Estaduais de emitir um sinal de alerta aos entes federados quando o nível de gastos estivesse próximo aos limites fixados. Um dos seus principais dispositivos estabeleceu que a despesa com pessoal dos Estados não deveria ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). O descumprimento desse limite resultaria em sanções aplicadas até que o gasto com pessoal reduzisse a um valor menor do que o teto estabelecido (BRASIL, 2000).

### **3. A LRF NO RIO GRANDE DO SUL**

A partir de questionamentos aos técnicos dos Tribunais de Contas, o estudo de Marcelino, Nunes e Silva (2019) é bastante assertivo ao analisar as interpretações dos Tribunais de Contas acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o limite de despesa com pessoal.

Alguns respondentes admitiram que são realizadas as seguintes exclusões no cálculo de limite de pessoal não previstas na LRF: Imposto de Renda Retido na Fonte (normalmente deduzido do numerador e do denominador, em 4 casos), inativos (em 4 casos), pensionistas (em 3 casos) e espécies remuneratórias que são tratadas como se fossem indenizatórias (auxílios diversos, em 3 casos).

Além disso, dois respondentes admitiram que o aporte atuarial para a previdência é utilizado para cobrir déficit financeiro quase imediatamente (em prazo inferior a 5 anos), o que significa que não deveria ser deduzido das despesas com pessoal, pois a LRF originalmente admite a exclusão do aporte atuarial, mas não do aporte financeiro.

Seis respondentes admitiram que o TC não coíbe efetivamente as situações de burla ao instituto constitucional do concurso público que encontra, o que pode indicar a burla de abrangência, quando parte das despesas é realizada “fora” do serviço público, em Organizações Sociais, por exemplo, ou com terceirizados que substituem servidores e empregados públicos, mas não são computados na despesa com pessoal.

Neste caso, não há uma regra formal editada pelo TC, mas uma leniência com a prática, a qual

se considera uma regra informal. Outra forma menos comum de relaxar o limite das despesas com pessoal é permitir que sejam adotados percentuais de limites de pessoal por poder diferentes da LRF (apenas um caso relatado). Todas essas práticas são realizadas para relaxar os limites de gastos com pessoal de outros Poderes e também do próprio TC. Apenas em um caso foi admitida uma exclusão da Receita Corrente Líquida, por regra formal, possivelmente royalties ou transferências voluntárias, provocando intensificação dos limites.

Em geral, a consequência é, portanto, a perda da efetividade das regras impostas pela LRF. A análise é consistente com Brasil (2016), que comparou os cálculos das despesas com pessoal dos estados, em percentual da Receita Corrente Líquida, pelos critérios adotados pelos TCs e pela regra formal da LRF. A diferença chega a 27,66% no Mato Grosso do Sul, 21,07% no Rio de Janeiro, 14,89% no Distrito Federal e 12,51% no Rio Grande do Sul, cujos técnicos não responderam ao questionário (NUNES, MARCELINO E SILVA, 2019, p. 08).

Os estudos não são unânimes em apontar os resultados da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Nunes, Marcelino e Silva (2019), no Brasil há vasta literatura empírica publicada com o objetivo de discutir os impactos da LRF nas Finanças Públicas. Dentre estes estudos, alguns concluem como positivos os resultados de sua introdução sobre o cumprimento de limites de dívida, como Santos (2005), Giambiagi e Mora (2007) e Cruz e Afonso (2018). Outros estudos, porém, como o de Ferreira Junior (2006) e de Aquino e Azevedo (2017), demonstram o descontrole fiscal como resultado da introdução da Lei.

De toda forma, o que chama atenção é que para o caso de alguns estados, parece que a LRF não foi capaz de induzir a adoção de uma gestão fiscal responsável. O Rio Grande do Sul, por exemplo, tem uma das piores situações financeiras do país. Atrasa salários dos servidores desde 2015, não tem dinheiro em caixa para arcar com obrigações financeiras contraídas e tem uma dívida que é mais de duas vezes superior à sua receita líquida. O que deu errado?

Quando uma legislação é proposta e aprovada, enquanto instituição formal, passa a operar com o objetivo de direcionar comportamentos e escolhas, em um ambiente já permeado por inúmeras outras instituições preexistentes. No caso em questão, a aprovação da LRF, em 2000, passou a ser operacionalizada pelos Tribunais de Contas, que tinham então o mandato legal para exercer o controle externo sobre governos estaduais e municipais. A nova lei trouxe aos Tribunais de Contas uma ampliação das suas competências e poder, ao criar novas hipóteses para reprovação de contas com base nos seus julgamentos e decisões (NUNES, MARCELINO E SILVA, 2019).

Em grande medida isso decorre da adoção por parte dos Estados de metodologia diversa da

proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no cálculo das despesas com pessoal. Cabe notar que a LRF estabeleceu limites homogêneos para o comprometimento da receita com as despesas com pessoal, mas não definiu um padrão único para apuração desses limites.

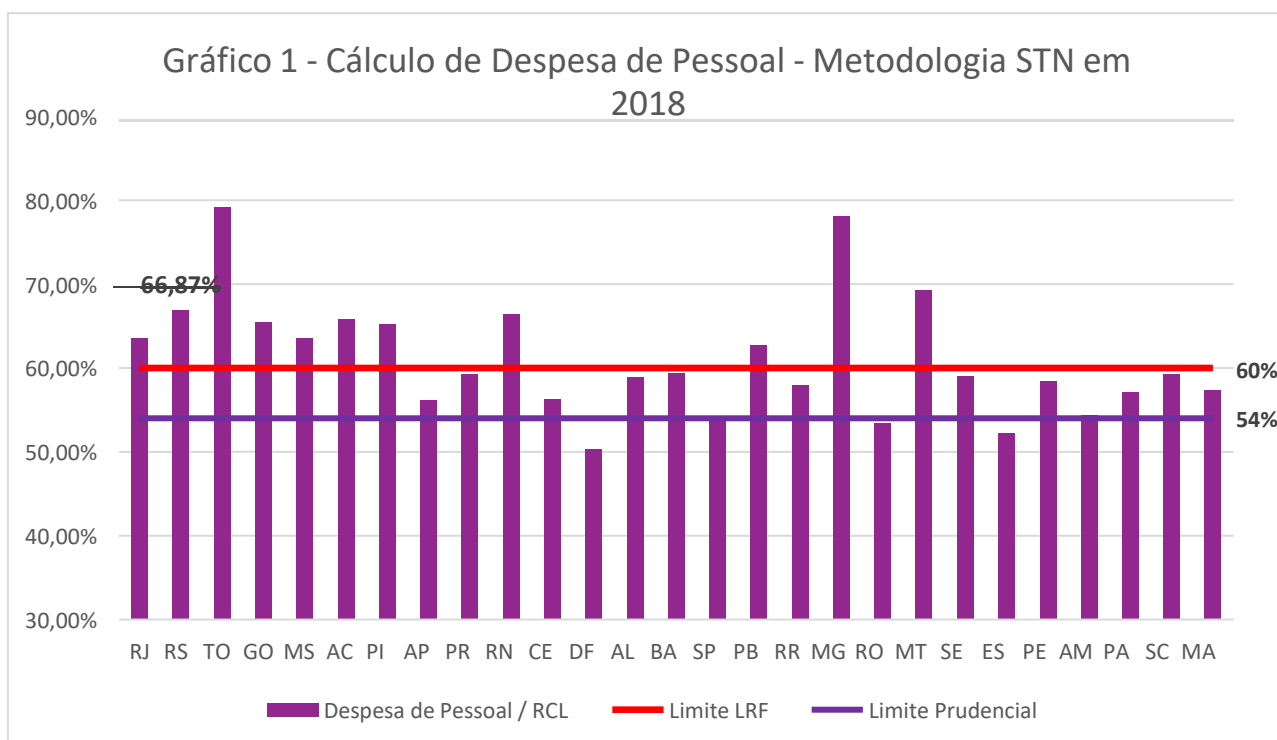
Porém, de acordo com Nunes, Marcelino e Silva (2019), cada um dos mais de trinta Tribunais de Contas estaduais e municipais no Brasil tem suas resoluções e entendimentos específicos sobre a forma de operacionalizar a LRF e normas associadas. O mandato legal dos Tribunais de Contas lhes permite alguma discricionariedade na interpretação e operacionalização da LRF para seus jurisdicionados. Isso deixa espaço para que os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), responsáveis legais por sancionar a metodologia de cálculo a ser adotada pelos Estados, excluam itens da receita e da despesa a seu próprio critério.

O resultado é que parte do gasto com pessoal não é captado nos demonstrativos oficiais. Conforme dados do Tesouro Nacional, caso fosse adotada a metodologia proposta pela STN, 12 estados estariam desenquadrados da LRF em 2018 (ver Gráfico 1). Isso é respaldado pelo estudo realizado por Nunes, Marcelino e Silva (2019, p. 08):

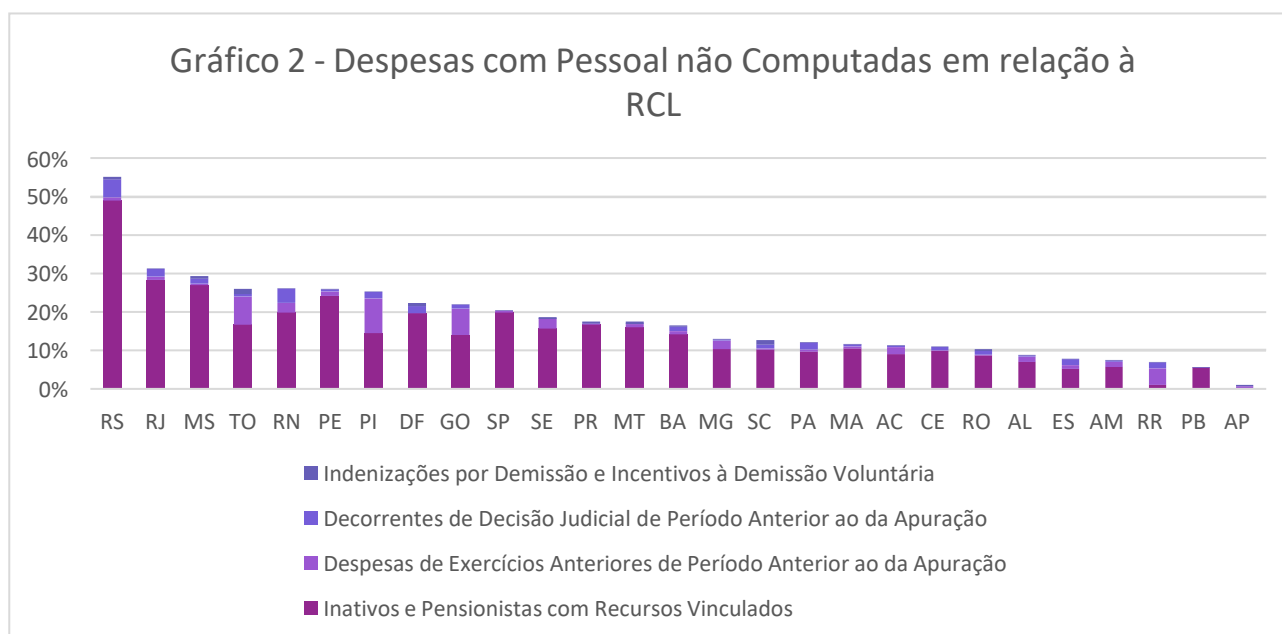
Por um lado, dificilmente se encontra um TC que admita todas as exclusões das despesas com pessoal que poderiam ser feitas no cálculo dos limites; por outro lado, alguns TCs não admitem nenhuma exclusão de despesas desse limite. O modo como se materializa a interpretação também é diferente: uns adotam regras formais, tais como resoluções; outros passam a adotar regras informais, como leniência em julgamentos.

Ademais, somente 3 estados estariam dentro do limite prudencial de 54% estabelecido pela LRF para o gasto com pessoal como proporção da receita corrente líquida. Ou seja: a realidade parece muito diferente dos relatórios apresentados pelos entes subnacionais.

No caso específico do Rio Grande do Sul, a diferença de comprometimento da receita com gasto com pessoal nas duas metodologias foi de 12,4 pontos percentuais, menor apenas que no Rio de Janeiro (ver Gráfico 1). Entre os itens que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul não computa despesa com pessoal para fins de cumprimento do limite estão os gastos com pensionistas, verbas consideradas indenizatórias (como auxílio-creche, vale-transporte, vale-alimentação/vale-refeição etc.), despesas com assistência médica e o imposto de renda retido na fonte (este também excluído da receita). O RS é ainda o estado com maior proporção de despesas com pessoal não computadas em relação a receita corrente líquida (ver Gráfico 2).



Fonte: Elaboração própria (2022).



Fonte: Elaboração própria (2022).

É importante notar que adotar critério distinto do Tesouro Nacional para o cálculo do comprometimento dos gastos com pessoal foi, por muito tempo, empecilho para que o Rio Grande



Sul consiga aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Colabora, além disso, para o empobrecimento dos indicadores fiscais estabelecidos. Isso não só é péssimo em termos de transparência de gestão, mas também fez com que reformas que atacassem o crescimento dos gastos fossem postergadas ao máximo.

A Tabela 1 mostra a evolução da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida para o Rio Grande do Sul, pelos cálculos do Tesouro Nacional. Fica evidente que o estado descumpra a limitação da LRF desde o início da série levantada. A contabilidade criativa do Tribunal de Contas Estadual acabou por poupar o estado das vedações da lei. Mas são justamente as vedações da lei os mecanismos de cumprimento das limitações do crescimento de despesa e que tem como pano de fundo e objetivo central a sustentabilidade fiscal dos estados.

As consequências a médio prazo ficam evidentes: atrasos salariais, aumento da dívida pública, precarização da prestação de serviço. Não à toa, a partir de 2016, iniciou-se a discussão de um “Regime de Recuperação Fiscal”, para salvar os estados nessa situação. Seria necessária uma nova lei fiscal aos estados se a LRF tivesse sido cumprida? Se os tribunais de contas tivessem aplicado suas metodologias de forma linear em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional? O que fica claro é que o descumprimento da LRF é passo inicial para a crise fiscal que estava instalada no estado até 2019.

**Tabela 1 – Evolução da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida – Rio Grande do Sul – 2008 a 2020**

<b>Ano</b>	<b>Percentual</b>
2008	66,0 %
2009	68,3 %
2010	66,0 %
2011	67,8 %
2012	70,1 %
2013	71,7 %
2014	75,7 %
2015	79,6 %
2016	73,1 %
2017	77,3 %
2018	77,3 %
2019	78,3 %
2020	72,5 %

Fonte: CALAZANS (2022).

#### **4. CONCLUSÃO**

Fica evidente que, ao modificar a interpretação do cálculo de despesa com pessoal, o Tribunal de Contas do RS contribuiu para o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ao longo dos

anos e conseqüentemente para a crise fiscal.

A leniência de sua metodologia, que exclui dos cálculos rubricas que não deveriam ser excluídas, permitiu que não só o Poder Executivo, mas também os demais poderes e o próprio Tribunal de Contas, aumentassem suas estruturas de pessoal para além do que a LRF permitiria.

Esse aumento tem impacto direto não só nas contas públicas como um todo, mas também na previdência, outro gargalo que não coube a esse trabalho desenvolver, mas que é extremamente representativo da despesa pública.

Tivesse o estado evitado a contabilidade criativa e adotado medidas preventivas para reduzir as despesas com pessoal, e o quadro fiscal atual não seria tão dramático. De acordo com cálculos da STN, se em 2018 o RS tivesse reduzido o gasto com pessoal de 66,87% para 54% da RCL, o limite de alerta estabelecido pela LRF, a economia potencial seria próxima dos R\$ 5 bilhões. Esse montante teria sido suficiente para cobrir todo o prejuízo orçamentário do estado no referido ano, que foi R\$ 2,7 bilhões negativos.

Verdade que uma redução desse tamanho dificilmente ocorreria em um só ano. Mas o exercício mostra que a opção pela maquiagem nas contas públicas do estado corroe com a disciplina fiscal promovida pela LRF, o que ajuda a explicar boa parte da crise que hoje assola o estado.

## **5. REFERÊNCIAS**

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar no 101, de 4 de Maio de 2000.

CALAZANS, Roberto Balau. Política fiscal do RS na gestão Leite: ajuste sustentável? Disponível em: <https://financasrs.com.br/artigos-rbcalazans/>. Acesso em: 28 de Maio de 2022.

GIUBERTI, Ana Carolina. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2005.

NUNES, Selene Peres; MARCELINO, Gileno Fernandez; SILVA, César Augusto Tibúrcio. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista de Contabilidade e Organizações. Universidade de Brasília. v. 13 e145151. 2019.

OLIVEIRA, Weder. 15 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: Um pouco de história e de essência. Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar no 101/2000. Brasília: OAB, 2015.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho. Os estados estão nadando em dinheiro. Disponível em: <https://financasrs.com.br/artigos-darcy-francisco/>. Acesso em: 29 de Maio de 2022.