

I. INTRODUÇÃO – OBJETIVO E CAMPOS DE APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O objetivo maior da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem dúvida alguma é o **equilíbrio das contas públicas**. A realização de gastos superiores às receitas, têm predominado na gestão pública no Brasil até hoje. Os efeitos negativos desse desequilíbrio financeiro, para a vida social no país são fortemente impactantes e perceptíveis em todos os setores, sobretudo na economia. O atendimento de necessidades básicas da população como saúde, educação, moradia e saneamento fica prejudicado, sofrendo principalmente com esta situação, as suas classes mais pobres.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surge então, como um instrumento para disciplinar o gerenciamento de recursos financeiros, orçamentários e patrimoniais públicos, compondo-se de um conjunto de regras, aplicáveis a todos os gestores, pertencentes a quaisquer esferas de governo. Essas regras dispõem sobre:

- ? Receita e despesa públicas;
- ? Endividamento público;
- ? Gerenciamento do patrimônio público;

De modo abrangente e definitivo, A Lei consagra o planejamento como atividade prévia à ação governamental, e a transparência, com o objetivo de viabilizar um novo tipo de controle externo: o controle social. A transparência na gestão pública será concretizada pela obrigatoriedade de publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, permitindo ao cidadão comum, o conhecimento sobre a utilização dos recursos que ele mesmo coloca à disposição dos governantes.

Como se vê, o campo de aplicação da Lei abrange praticamente toda a ação governamental, que implique em utilização de recursos financeiros. Neste trabalho, iremos focar as culminações das regras da LRF, sobre a gestão do patrimônio público, e especialmente sobre o patrimônio construído, traduzido pelas obras e serviços públicos de engenharia.

II. NORMAS DA LRF, QUE POSSUEM IMPLICAÇÕES DIRETAS OU INDIRETAS NA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA

Tratar-se-á nesta parte, dos artigos da Lei que trazem referências diretas ou indiretas à execução de obras e serviços públicos de engenharia, tecendo-se a respeito deles, os devidos comentários.

Art 1º - § 1º

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

(grifo nosso)

O artigo focaliza no seu preâmbulo, o planejamento como pressuposto (condição), para uma gestão responsável. Vale aqui ressaltar a brilhante colocação de José Nilo de Castro, quando afirma:

“O orçamento moderno não mais retrata demonstrativo de autorizações legislativas, deixando de ser uma simples exposição contábil. Hoje, no orçamento, associa-se à concepção de planejamento.” (CASTRO, 1991, p. 201)

Esse planejamento, não poderá deixar de envolver serviços de engenharia, seja na conservação do patrimônio público, ou na sua ampliação, com a construção de novos prédios e equipamentos. Outra implicação do artigo na engenharia, é sobre a renúncia de receita, já que uma parte das receitas públicas advém da tributação de imóveis.

Art. 4º

“§ 1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas à receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º - O Anexo conterá ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

3

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

*II – demonstrativo das metas anuais, instruído com **memória e metodologia de cálculo** que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores ...”*

(grifos nossos)

No artigo 4^o está estabelecida a obrigatoriedade da elaboração e apresentação de um documento intitulado Anexo de Metas Fiscais, no qual deverá constar a previsão de receitas e despesas para o próximo exercício financeiro. A Lei exige que este anexo contenha uma memória justificativa dos valores adotados, inclusive constando a metodologia de cálculo. O que se pretende é que as metas orçamentárias sejam propostas com uma base mais sólida, e não somente definidas com base nas metas dos três últimos exercícios, como era a antiga norma. A implicação do artigo no planejamento das obras e serviços de engenharia verificada neste artigo é tremenda, pois isto significa que, para que sejam incluídas no orçamento, tanto as receitas decorrentes de operações com imóveis, quanto as despesas pertinentes às execuções de obras e serviços públicos de engenharia, deverão ser devidamente estimadas, isto é, tecnicamente projetadas e calculadas, de modo a exprimir as respectivas memórias de cálculo.

As receitas até então eram estimadas com base nas demonstrações da arrecadação dos três últimos exercícios, como diz o art. 30 da Lei no. 4.320/63. Para as despesas, a obrigação era de constar nos demonstrativos, apenas os atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas. Constitui-se então o Anexo de Metas, num novo demonstrativo, uma nova obrigação, na qual se acrescenta à antiga regra, os cálculos justificativos dos valores consignados em orçamento. Como já foi colocado, isto trará grandes alterações na maneira como usualmente planeja-se serviços de engenharia. Costuma-se hoje, sobretudo em municípios pequenos, estimar valores de custos para obras, de modo expedito, baseados em métodos nada adequados, e, na maioria das vezes, estas estimativas não são realizadas por profissionais habilitados.

No campo da engenharia, a forma adequada de estimar custos de construções e reformas é através da orçamentação por unidades compostas. Já os valores de imóveis existentes devem ser estimados pelos métodos científicos ou clássicos de avaliação. Deste modo, a memória de cálculos do Anexo de Metas Fiscais, significa apresentar:

1. Para receitas:

- ? Cálculos de bases de impostos prediais e territoriais;
- ? Laudos de avaliações de terrenos, prédios, máquinas e equipamentos públicos, para instruções de processos de alienações;

2. Para despesas:

- ? Orçamentos individualizados das obras e serviços de engenharia – construções, reformas, e serviços de consultoria previstos;

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

4

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

- ? Estimativas de custos de manutenção e conservação de vias, equipamentos urbanos, prédios públicos, máquinas, redes e sistemas públicos;
- ? Laudos de avaliações de terrenos, prédios, máquinas e equipamentos, para instruções de processos de desapropriações ou aquisições;

OBSERVAÇÕES:

- 1) Para compor os valores de serviços de engenharia, é necessário que se disponha previamente dos seus respectivos projetos básicos. Não é exigida entretanto a inclusão destes (projetos) no Anexo de Metas, principalmente com referência aos desenhos.
- 2) A viabilidade da elaboração do Anexo de Metas Fiscais com o grau de detalhamento que concebemos e expusemos neste trabalho, depende unicamente de consciência e de vontade política dos gestores.

Art. 5º

*“§ 4º - É vedado consignar na lei orçamentária crédito com **finalidade imprecisa**, ou com dotação ilimitada*

§ 5º - A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual, ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição”

No parágrafo quarto do artigo 5º da LRF, está determinada a proibição de consignação de créditos com finalidade imprecisa. Esta regra, a nosso ver, é complementar ao art. 1º, que aponta para o planejamento na gestão pública.

O parágrafo 5º por sua vez, reafirma uma obrigação já determinada pela CF no seu art. 167 - § 1º. A implicação desta regra nos serviços de engenharia também é muito grande, pois pressupõe que as obras (e serviços) com duração prolongada (que se inicie em um exercício, e não se conclua no mesmo), só terão seus recursos consignados em orçamento, se houver previsão desses no plano plurianual, ou então em lei especial. Se o plano plurianual é elaborado com, no mínimo quatro anos de antecedência, fica concluído que tais obras e serviços deverão ser planejadas (projetadas) com a mesma antecedência.

Exemplo:

Em 2001, será elaborado o plano plurianual para os exercícios de 2002 a 2005.

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

5

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

Se o gestor pretende construir uma grande obra (digamos uma barragem), e supondo que o tempo estimado para a sua realização seja de 30 (trinta) meses, esta obra deverá obrigatoriamente ser projetada e ter o seu custo global calculado antes da elaboração do plano plurianual (isto é, em 2001), ou então, só poderá ser incluída no orçamento, através de lei específica, aprovada pelo legislativo.

Art. 16

“A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II -

§ 1º - Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I -

II -

§ 2º - A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º -

§ 4º - As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. “

Este artigo relaciona-se à execução do orçamento em vigor, e não somente ao porvir. Qualquer nova despesa, não prevista quando da elaboração do orçamento, deverá ser acompanhada de seu impacto naquele. Além disso, a regra nele incorporada é da mesma espécie daquela do art. 4º, já comentada, ou seja, é obrigatória a apresentação em anexos, dos respectivos cálculos geradores dos valores que acarretarão novas despesas.

No artigo, é citada textualmente pela primeira vez na LRF, de maneira explícita, os serviços de engenharia, representados pela execução de obras, e pela desapropriação de imóveis urbanos. O que tem-se observado como prática, nos

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

6

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

municípios, principalmente nos de médio e pequeno porte, é a emissão de “laudos avaliatórios” realizados por pessoas inabilitadas (vereadores, cidadãos comuns, comerciantes, corretores, etc.), que simplesmente traduzem uma opinião, sem qualquer base científica. Na grande maioria das vezes, esses “laudos” não apresentam quaisquer cálculos, nem seguem qualquer metodologia. Importante é salientar que esta prática é caracterizada como exercício ilegal da profissão, sujeitando às devidas penalidades, não só aqueles que elaboram e assinam tais documentos, como também os gestores, que deles se utilizam como base para processos de desapropriações. No presente artigo, deixamos de abordar o tema desapropriações com a devida profundidade, pela sua própria complexidade técnica e por não ser este o presente objetivo.

Art. 42

“É vedado ao titular de poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, *contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*”

(grifo nosso)

A implicação deste artigo na execução de serviços de engenharia, é direta. Em outras palavras, e fazendo aplicação ao caso, nos últimos oito meses **do último ano de mandato governamental**, está proibida a contratação de obras ou serviços de engenharia, cujo prazo de execução (e conclusão) seja superior a 08 (oito) meses, a menos que haja disponibilidade financeira que garanta o cumprimento da referida obrigação. Isto significa “deixar” em caixa, recursos suficientes para que no próximo mandato, o próximo gestor público possa sanar aquela dívida. Fica então instituída pela LRF a impossibilidade de geração de endividamento entre mandatos, na administração pública brasileira, ou do conhecido “rolamento de dívida”, que era viabilizado legalmente através do recurso contábil “Restos a pagar para o próximo exercício”. Isto não significa que este argumento esteja extinto, mas que está condicionado, no último ano de gestão, à prévia garantia dos recursos financeiros para a liquidação da obrigação.

Art 45

“Observado o disposto no § 5º do art 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais, *só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*”

Por esta norma legal, qualquer despesa (quer seja planejada quando da elaboração da lei orçamentária, ou contraída, quando de sua execução no exercício corrente), só poderá ser consignada na respectiva lei de orçamento, e conseqüentemente efetivada (isto é, empenhada, liquidada e paga), somente se não houverem projetos de

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

7

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

mesma natureza inconclusos, e ainda, se as despesas previstas para a conservação do patrimônio público, estiverem contempladas. Entenda-se por “contempladas”, no caso da elaboração do orçamento, a condição de estarem devidamente estimadas as despesas com manutenção patrimonial, e respectivamente programada a sua receita. No caso de novas despesas de um orçamento anual em execução, estariam contempladas as despesas com manutenção patrimonial, havendo dotação orçamentária na respectiva rubrica. Vê-se aqui uma regra que trará duas importantes conseqüências: (1) De impossibilitar doravante, as famosas **obras inacabadas**; (2) Promover a conservação do patrimônio público, como condição primordial para pensar-se em novos projetos e conseqüentemente novas despesas.

O parágrafo único deste artigo determina que até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, seja encaminhado ao legislativo um relatório (mais um anexo instituído pela LRF), contendo as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, inclusive, com ampla divulgação. Este relatório deve ser composto de:

- ? Relação das obras executadas (concluídas) pelo ente, integrantes do último orçamento anual ou plano plurianual, acompanhada dos respectivos termos de recebimento definitivo, quando tratar-se de obras ou serviços de engenharia;
- ? Relação completa dos bens que compõem o patrimônio da entidade (sobretudo do patrimônio construído), acompanhado de perícias sobre o estado físico de cada bem, e de estimativas de custos para as respectivas conservações, ou recuperações, quando for o caso.

Art. 46

“É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.”

C.F.

“Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei,.....

*§ 3º - As **desapropriações de imóveis urbanos** serão feitas com **prévia e justa indenização em dinheiro**”*

(grifo nosso)

Mais uma vez está expresso no texto da Lei a desapropriação de imóveis urbanos. Na verdade o artigo reitera a norma já constante na Constituição Federal, no transcrito artigo, que já predeterminava a indenização prévia e justa, e em dinheiro, dos

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

8

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

imóveis, objetos de desapropriação. O tema em si merece uma obra a parte, por sua importância e complexidade científica. Os conceitos implícitos à expressão “prévia e justa indenização em dinheiro” compõem o pressuposto básico da Engenharia de Avaliações, hoje, uma especialidade da engenharia. Portanto, o que se pode inferir, é que a LRF reforça a regra constitucional, que na prática não é observada na gestão pública no país.

Como foi colocado no início, a proposta deste trabalho era enfocar as implicações das regras da LRF, sobre a gestão do patrimônio público, e especialmente sobre o patrimônio construído, traduzido pelas obras e serviços públicos de engenharia. Espera-se que o presente texto possa contribuir para uma melhor compreensão do tema.

IMPLICAÇÕES DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DE OBRAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA
ENG. MARCIO SOARES DA ROCHA

9

(Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 14)

APÊNDICE
LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LRF COM IMPLICAÇÕES NA ÁREA DE
ENGENHARIA - RELAÇÃO

LIMITAÇÃO	ARTIGO
? Proibição de consignação na lei orçamentária de dotações para investimento com duração superior a 01 (um) exercício financeiro, a menos que estejam previstas no plano plurianual;	5º, § 5º
? Criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete em aumento de despesa, deve ser acompanhada do impacto orçamentário nos três exercícios subsequentes;	16
? Proibição, nos oito últimos meses do último ano de mandato, de contração de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, a menos que haja disponibilidade de caixa;	42
? Novos projetos só poderão ser incluídos no orçamento, se assegurados os recursos para os atendimentos dos projetos em andamento, e as despesas de conservação do patrimônio público;	45
? Anulação de desapropriações de imóveis urbanos, se não houver prévia e justa indenização em dinheiro;	46

MARCIO SOARES DA ROCHA

Engenheiro Civil pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Mestre em Gestão e Modernização Pública pela Universidade Internacional de Lisboa (UI) por meio de convênio com a Universidade Estadual vale do Acaraú (UVA); Presidente do Instituto de Auditoria de Engenharia do Ceará (IAECE), Diretor Técnico do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP); Analista de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCMCE), exercendo atualmente a função de Coordenador da Inspeção de Análise de Preços do Departamento de Engenharia, Avaliações e Perícias do TCMCE.