

Comentários sobre as despesas públicas obrigatórias de caráter continuado sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

André Garcia Xerez Silva

Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Resumo: O paradigma de um Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que incorporou o Estado Social em seu bojo, implica na compreensão das despesas públicas como pressupostos da materialização dos direitos fundamentais prometidos pelo texto constitucional. Daí surge a relevância de seu exame sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a respeito das despesas públicas de caráter continuado, haja vista sua imprecisão conceitual, a fim de buscar uma adequação entre seu regime legal e sua aplicação prática em conciliação com o conceito de serviços de natureza continuada.

Palavras-chave: despesas públicas obrigatórias; caráter continuado; Lei de Responsabilidade Fiscal.

Introdução

A mudança do contexto do Estado Liberal para o Estado Social implicou em significativas alterações no que atine às suas responsabilidades, especialmente em relação ao papel do Estado perante os cidadãos. Se, por um lado, o Estado Liberal, fundado pela Revolução Francesa no século XVIII, era visto como o grande inimigo do indivíduo e era preciso criar mecanismos de contenção para conter o poder ilimitado do soberano, por outro, o Estado Social, experimentado inicialmente na Constituição Mexicana de 1917 e na República de Weimar em 1919, era compreendido como um promotor e aliado na emancipação e na garantia dos direitos dos governados.

Para tanto, o Estado encampou uma gama de atividades que anteriormente não lhe eram peculiares, à vista de satisfazer o bem comum. O caminho: gastos públicos. Os tributos não deveriam, mas representam o aviltamento ou um ataque ao patrimônio dos cidadãos. Entretanto, na verdade, este é o modo pelo qual o Estado poderia promover justiça social, por meio da materialização de direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal evidencia a necessidade do equilíbrio financeiro a que o Estado está obrigado a respeitar. Em seu bojo, é possível visualizar espaço reservado às despesas públicas obrigatórias de caráter continuado, que sinaliza, *a priori*, gastos públicos relacionados a serviços tidos por essenciais para a Administração Pública.

Todavia, em virtude de uma imprecisão conceitual, devido à ausência de definição legal e uma doutrina que também não está consolidada, tal matéria merece um exame mais aprofundado, como medida para adequar as verdadeiras despesas que devem ser submetidas ao regime da Lei Complementar nº. 101 de 2000 ao atual paradigma do Estado Democrático de Direito.

1. O atual contexto das despesas públicas

Conforme Gilmar Mendes (2012, p. 1491), "não há Estado Social sem que haja também um Estado fiscal, são como duas faces da mesma moeda. Se todos os direitos fundamentais têm, em alguma medida, uma dimensão positiva, todos implicam em custos". O nascimento de um Estado Fiscal corresponde, pois, ao nascimento de um Estado Social. A concretização dos direitos fundamentais reclama custos para a implementação do Estado Democrático de Direito anunciado pela Constituição da República Federativa Brasileira, em seu artigo 1º.

As necessidades públicas previstas nos textos de constituições de Estados sociais, como saúde, educação, moradia, lazer, trabalho, segurança, previdência social, alimentação, assistência aos desamparados e proteção à maternidade e à infância, apenas para citar o rol não exaustivo do art. 6º da Constituição brasileira, constituem, em verdade, o núcleo dos direitos fundamentais, tanto em sua dimensão individual quanto transindividual.

E como satisfazer e concretizar tais direitos sociais demanda custos, o Estado há de ingressar na ordem econômica para tanto, inclusive criando um regramento

jurídico para disciplinar a atividade financeira estatal, gênero no qual se inserem as ações de arrecadação ou tributação, a elaboração do orçamento e a despesa ou gasto público.

Canotilho (1994, p. 69), a respeito da finalidade das Constituições Dirigentes, acredita que o problema da constituição social é um problema de transformação da realidade a ser realizada pelos homens.

Assim, o perfil prospectivo de uma política racional delineada em uma Constituição tida como dirigente visa o mundo político-social e se projeta sobre ele na tentativa de alterá-lo. Para Gilberto Bercovici (2005, p. 35), “a Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora ao estabelecer um fundamento constitucional para a política. O núcleo da idéia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional”.

Ou seja, o Estado social se institucionaliza por meio de uma Constituição Dirigente, que anuncia juridicamente projetos e programas políticos que ostentam normatividade e, por isso, não deve ser tarefa apenas de determinado governo gerenciado por certa agremiação política, mas do Estado em si, independente do partido político que transitoriamente o administre. Para defender a normatividade da Constituição, Konrad Hesse (1991, p. 24) sustenta que “a Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade”. E prossegue:

Elas logra despertar “força que reside na natureza das coisas”, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição (Wille zur Verfassung).

Bercovici trata o artigo 3º, I, da Constituição brasileira, o qual estabelece que é objetivo da República Federativa do Brasil constituir uma sociedade livre, justa

e solidária como a cláusula de transformação social, em alusão a Pablo Lucas Verdu em análise da Constituição italiana. Cuida-se, segundo ele, de uma manifestação do legislador de insatisfação com a ordem econômica posta, sendo a Constituição o substrato jurídico para alterá-la. O direito seria o meio de emancipação do indivíduo, e não mais de manutenção do status quo.

Surge, assim, a figura das Constituições Econômicas, que, conforme maioria doutrinária, consiste na disciplina constitucional despendida à ordem econômica. É verdade que nos Estados sociais as relações entre Direito e Economia se aproximaram, pois, conforme se demonstrou, expandiu-se a atuação estatal para a esfera econômica. Segundo Eros Grau (2005, p. 59), “a economia condiciona o direito, mas direito condiciona a economia”. Com efeito, existe uma ordem jurídica do mercado que acompanha o nascimento do Estado Social. Natalino Irti (2003, p. 111) define mercado como unidade jurídica da relação de câmbio, referente a um dado bem ou categoria de bem.

Diga-se, desde logo, que é possível a coexistência da economia de mercado e a atividade econômica do setor público, segundo anota Dino Jarack (2003, p. 39), em uma relação simbiótica, ao contrário da relação parasitária a que Canabais (2011, p. 25) alude, mas que, em ambos os autores, é reconhecida sua interdependência.

A atividade econômica desempenhada pelo Estado que aqui interessa é a que diz respeito às finanças públicas, especialmente a partir da conceituação de Dino Jarack (2003, p. 42), segundo a qual elas são concebidas como um instrumento destinado a satisfazer certas necessidades que merecem, por sua natureza, o qualificativo de públicas ou coletivas ou sociais, ainda que haja diferenças a respeito da classificação dos conceitos de cada um destes qualificativos.

Nesta perspectiva de Estado como consecutor de finalidades ou necessidade públicas, é preciso entender que não são elas que determinam os fins do Estado, pois elas não existem anteriormente ao aparelho estatal, razão pela qual dependem de uma relatividade histórica, uma vez que não há necessidades públicas por natureza (JARACK, 2003, p. 44).

A superação pelo Estado social do Estado Liberal implicou na adoção de prioridades ou necessidades que antes não eram vistas como públicas e, por isso, não eram endereçadas políticas públicas na sua direção. Contudo, como suas

prioridades hoje se alteraram, evidentemente, o objeto dos gastos públicos também não é nem deve ser o mesmo.

Na década de 80 até meados de 90, o Brasil atravessava sérias crises econômicas, a ponto de atingir em 1993 um percentual inflacionário superior a 2.500%. Consequentemente, a hiperinflação era a justificativa para os desequilíbrios financeiros e econômicos, ocultando a má gestão e o uso inadequado dos recursos públicos.

Essa situação começou a ser alterada com a elaboração do Plano Real, instituído oficialmente em 01.07.1994, de modo que um ano depois a inflação chegou à média mensal de 2%, e com a promulgação da Lei Complementar nº 101, sancionada em 04.05.2000, cujo escopo estava previsto no Programa de Estabilidade Fiscal do governo federal, adiante transcrito:

A lei definirá princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabelecerá também mecanismos prévios de ajuste destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal. Determinará sanções, tanto de natureza institucional, quando caracterizada a inobservância de princípios de responsabilidade, quanto de caráter individual, quando tipificado ato de irresponsabilidade fiscal.

Ocorre que a atividade financeira tem como sujeito ativo o Estado, cabendo a ele, portanto, decidir quais seus fins políticos, os quais dependem das forças políticas e socioeconômicas que exercem o poder estatal. Considerando essa dimensão dos gastos públicos, Dino Jarack (2003, p. 57) afirma que podem estes ter efeitos redistributivos que podem ser buscados deliberadamente pelo Estado, à vista de alterar a composição social e o bem-estar da coletividade.

Visto isso, não há dúvidas da interligação entre Estado social e Estado fiscal, na medida em que o primeiro anuncia as necessidades públicas a serem satisfeitas, enquanto o segundo as operacionaliza.

A ideia de Estado fiscal, conforme Nabais (2011, p. 12), exclui a noção de Estado patrimonial, que remonta aos Estados da Idade Média, e de Estado

empresarial, expressão do Estado iluminista (ou liberal-burguês) e do Estado socialista. O que caracteriza o Estado fiscal é seu suporte financeiro advir de impostos, que representam o preço a se pagar para viver uma sociedade civilizada, que garanta “um mínimo de igual liberdade a todos, ou, por outras palavras, um mínimo de solidariedade” (NABAIS, 2011, p. 13). Nota-se que se recorre também em termos de fiscalidade ao valor da solidariedade.

Enquanto uma perspectiva liberal considera os impostos e investimentos públicos um “mal necessário”, uma visão social, ou solidária, da tributação e da atividade fiscal do estado fundamenta o papel de destaque que o Estado e o setor público merecem gozar no exercício de suas prerrogativas, vinculadas à satisfação das necessidades públicas. Analisando a concepção estadunidense de tributação, Tony Judt (2011, p. 40) relata a desconfiança deste povo sobre esse aspecto:

Todos gostariam que os filhos tivessem mais chances ao nascer: educação e perspectiva profissionais melhores, por exemplo. Prefeririam que suas esposas e filhos tivessem as mesmas chances de sobreviver à maternidade que as mulheres de outros países desenvolvidos. Apreciariam cobertura médica abrangente a custo reduzido, maior expectativa de vida, serviços públicos mais eficientes e menos criminalidade. Contudo, quando são informados de que esses benefícios estão disponíveis na Europa Ocidental, muitos americanos respondem: “Mas eles tem socialismo! Não queremos que o Estado se meta na nossa vida. Acima de tudo, recusamos qualquer aumento de impostos!”

É por isso que as prestações e medidas afirmativas do Estado que se fazem necessárias hoje dependem de custos que devem ser repartidos com todos os cidadãos, não havendo espaço para uma perspectiva egoísta da tributação. Nabais (2011, p. 23) chega a sugerir uma “reconstrução da socialidade ou renegociação do contrato social” a partir das mudanças que o Estado fiscal necessita atender. As novas tarefas demandam um acréscimo do poder de tributar em face dos novos encargos assumidos pelo Estado social.

A luta da passagem de um Estado liberal para um Estado social e fiscal consiste essencialmente nessa humanização e legitimação do capitalismo. Dessa

forma, a problematização da atividade financeira no novo contexto do Estado social pode ser resumida nas palavras de Nabais (2011, p. 26):

Enfim, no domínio social, parece não haver dúvidas de que num Estado fiscal social, como são os Estados desenvolvidos, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais passa pelas receitas e despesas estaduais. Pois, embora a realização desses direitos, ou a grande maioria deles, no que se refere à generalidade das pessoas tenha por suporte o financiamento da economia de mercado, através sobretudo da sua participação na actividade produtiva de bens e serviços, relativamente a quantos ou na medida em que o mercado não proporcione o gozo dos direitos sociais, cabe ao Estado assegurar um nível mínimo desses direitos, um nível que, no específico quadro econômico-financeiro, permita salvaguardar a dignidade da humana.

Eis, assim, o contexto atual dos Estados que assumiram a forma social e fiscal, o qual vivenciam economias em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, cumprindo-lhes assimilar sua experiência para buscar aprimorar seus fundamentos, no que atine aos investimentos e gastos públicos na consecução das tarefas, fins e necessidades públicas eleitas pelas Constituições dirigentes.

2. Da despesa pública obrigatória de caráter continuado

Despesa pública, em sentido lato, significa a utilização de consumo de bens e serviços no processo de produzir receitas (Iudícibus, 2006). Em sentido estrito, Kohama (2003) afirma que as despesas públicas são os gastos fixados na lei orçamentária, destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais ou ainda à satisfação dos compromissos da dívida pública. Bertassi, Cillo e Benedicto (2012, p. 37) diferenciam, ainda, as saídas de caixa do Estado que podem reduzir de forma definitiva o patrimônio público - despesa pública propriamente dita - ou apenas restituições de valores antes recebidos - simples saída de caixa.

A propósito da classificação das despesas públicas, Silva (2004) as divide quanto à natureza (orçamentárias, as quais dependem de autorização legal e por

isso precisam estar previstas na lei orçamentárias, e extraorçamentárias, como aquelas que constituem apenas saída financeira decorrente de valores recebidos anteriormente a título de ingresso de receita extraorçamentária); quanto à competência político-institucional (refere-se à responsabilidade legal do ente federal responsável pela realização da despesa); quanto à afetação patrimonial (despesa efetiva implica na diminuição do patrimônio líquido, e despesa por mutação patrimonial não reduz o patrimônio líquido, pois constitui simples saída ou alteração compensatórias); e quanto à regularidade (ordinárias, pois são constantes e repetitivas, ou extraordinárias, representadas pelas despesas extraordinárias, ou de caráter excepcional).

Por sua vez, existe a classificação legal das despesas públicas, prevista pela Lei nº 4320/64, assim divididas: institucional, funcional-programática e econômica. A institucional atende ao art. 14 da referida lei, vinculando a despesa à unidade gestora responsável pela execução das ações correspondentes, pois cada Poder é dividido em órgãos, por sua vez divididos em unidades orçamentárias, estruturas às quais são consignadas as dotações orçamentárias, sendo, portanto, responsáveis pelas despesas dali decorrentes. A funcional-programática (inciso I, §1º do art. 2º) permite uma conexão das dotações orçamentárias aos objetivos do governo, privilegiando o enfoque gerencial do orçamento. Tal inovação resulta da Portaria n. 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, que descreve conceitos como função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, aliando a classificação funcional, que se propõe a explicitar as áreas "em que" as despesas estão sendo realizadas, e a programática, com a preocupação de identificar os objetivos, isto é, "para que" as despesas estão sendo efetivadas (Bertassi, Cillo e Benedicto, 2012, p. 40). Por fim, a econômica trata das despesas correntes, as quais não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de capital, pois são utilizadas na manutenção dos serviços públicos, e as despesas de capital, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de capital.

A partir desses conceitos, importa reconhecer as despesas obrigatórias de caráter continuado na categoria de despesas públicas orçamentárias, ordinárias e correntes. Sua definição legal, estampada no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conceitua-a como "a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua

execução por um período superior a dois exercícios”.

Ocorre que tanto a doutrina quanto à legislação não oferece uma definição clara e precisa de tal categoria de despesa pública, uma vez que parte de uma definição técnica ou formal. Sua delimitação com base em sua natureza orçamentária ou extraorçamentária, ordiária ou excepcional e corrente ou de capital não permite identificar que tipo de despesas realmente poderia ser assim enquadrado. Sua definição legal também se afigura limitada, haja vista fixar, antes de tudo, muito mais as consequências do regramento legal das despesas classificadas como obrigatórias de caráter continuado, notadamente a aplicação do mecanismo de compensação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal inova exatamente ao trazer para o contexto da gestão pública brasileira o mecanismo de compensação, garantindo equilíbrio fiscal entre receitas e despesas. O art. 17, que regula a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, condiciona a geração de despesas à comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas e à compensação dos efeitos financeiros da lei. Os §§ 1º a 7º procuram alinhar procedimentos que tornem neutros, do ângulo dos objetivos e das metas fiscais, os atos de que resulte a criação ou aumento das despesas obrigatórias. Para tanto, exigem que esses atos sejam instruídos com estimativas de seus respectivos impactos financeiros (§ 1º), assim como que se lhes comprove a devida compensação de tais impactos (§§ 2º, 3º e 4º), não se tornando as despesas, deles resultantes, executáveis até que esse ciclo instrução-comprovação se complete (§ 5º).

Tais dispositivos, entretanto, apenas norteiam aspectos secundários e, não, aspectos que permitam visualizar o conteúdo ou a definição em si do que seriam tais despesas. E a principal decorrência dessa imprecisão legal e doutrinária é a ampla discricionariedade dos relatores da Comissão da Casa Legislativa competente para apreciação e elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, geralmente na Comissão Mista de Orçamento. E a ausência de uma diretriz que possibilite seu enquadramento põe em risco a estabilidade financeira da Administração Pública, visto que despesas sem nenhuma conotação obrigatória podem onerar os cofres públicos de maneira infundada e deletéria.

Da mesma forma que Dino Jarack afirmou não haver uma despesa pública por natureza, mas que depende da conjuntura política e social sua definição, dificilmente será possível apresentar um rol fechado e estanque de despesas que

necessariamente não de ser tidas como obrigatórias de caráter continuado. Contudo, com o novo contexto do Estado Social Fiscal e a nova dimensão que isso implica para as despesas públicas, propõe-se uma gama de serviços que se apresentam em sintonia com os objetivos fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal para identificar tais despesas.

3. Dos serviços de natureza continuada

Pouco lembrada por quem pretende estudar o assunto é a Lei n. 8.666/93, especificamente quanto ao art. 57, II, que estabelece que a prorrogação contratual independe de licitação quando a contratação se referir à prestação de serviços a serem executados de forma continuada.

Sobre o assunto, a matéria é mais bem explorada pela doutrina e jurisprudência, sobretudo pelo constante julgamento a respeito da legalidade de tal conduta no âmbito dos Tribunais de Contas. Isso permitiu um amadurecimento e um certo consenso quanto à natureza dos serviços que podem ser classificados como de natureza continuada e, por isso, poderiam ser prorrogados sem novo procedimento licitatório.

Por isso, este trabalho sugere uma aproximação entre esses serviços e o conteúdo das despesas previstas no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que permitiria uma coerência entre a conceituação de despesas obrigatórias de natureza continuada e os serviços de natureza continuada, elencados na Lei de Licitações. Assim, por exemplo, o trabalho dos Tribunais de Contas seria, inclusive, facilitado, caso se constatasse que as despesas com limpeza estão alocadas como despesas obrigatórias.

Sendo assim, os serviços de natureza contínua são aqueles cuja interrupção importaria em sério risco da atividade administrativa. Para classificar um serviço de execução contínua, é preciso se verificar a necessidade da continuidade da prestação, razão pela qual se for interrompida sua execução haverá lesão substancial à atividade administrativa.

Como a Lei n. 8.666/93 também não oferece uma lista de serviços que podem ser assim conceituados, algumas administrações públicas se utilizam da Lei n. 7.783/89 (Lei de Greve), que estabelece em seu art. 10 e incisos seguintes: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica,

gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerários; transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo; compensação bancária.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio de sua Coordenadoria de Assistência Técnica aos Municípios – COTEM –, adota em rol exemplificativo os seguintes serviços de execução contínua: assessoria jurídica, contábil e administrativa; limpeza, conservação e manutenção; segurança; vigilância; transporte de valores e coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; e processamento de dados ligados a serviços essenciais.

É verdade que a justificativa para a classificação de tais serviços como contínuos se deve à limitação da maioria dos municípios em contar com um corpo interno de servidores próprios capazes de suprir a demanda social. A restrição orçamentária de muitos municípios resulta no gestor a falsa impressão de que é menos custoso contratar serviços de assessoria jurídica, contábil e administrativa do que implementar um setor específico e integrante da Administração Pública. Trata-se de raciocínio tipicamente a curto prazo.

Na verdade, a assessoria jurídica há de ser exercida por um procurador, integrante dos quadros da Administração Pública, o que evidentemente revela ser mais trabalhoso para o gestor instalar uma procuradoria do que contratar o serviço por um ente privado. Fato é que se trata de serviço de índole eminentemente pública e que, por isso, permite a prorrogação contratual nos termos do art. 57, II da Lei n. 8.666/93.

Diferente não é a situação do serviço de assessoria administrativa. Ora, se é função típica do Poder Executivo a de administrar, como seria possível contratar serviços de assessoria administrativa? Tal incoerência é admitida no âmbito dos Tribunais de Contas pelo fato de muitos gestores de municípios, sobretudo aqueles mais distantes das capitais, não reunirem conhecimentos técnicos suficientes para administrar a coisa pública.

É inegável a baixa escolaridade da população habitante dos municípios mais pobres do país, de modo que a única condição para se eleger é que o candidato não seja analfabeto. Assim, muitos gestores eleitos necessitam de assessorias

específicas em administração para exercerem o cargo com eficiência, eficácia e, principalmente, em obediência à legislação.

Enfim, no presente trabalho não se pretende discutir a contratação de atividades tipicamente públicas, e, sim, a qualidade pública dos serviços em apreço. Importa perceber, contudo, que a realidade fática da unidade gestora conduz a uma flexibilidade em relação ao serviço público que pode ser contratado pela Administração Pública e prorrogado sem novo procedimento licitatório.

Todavia, a qualificação quanto à essencialidade do serviço é a mesma e sendo prestado diretamente pela Administração Pública ou não demandará despesas públicas. Por essa razão, a orientação a respeito dos serviços cuja interrupção acarreta grave lesão à atividade administrativa pode ser abrigada pelo conceito de despesa obrigatória de natureza continuada. A permanência e a continuidade dos serviços naturalmente hão de se traduzir na continuidade das despesas a eles vinculadas.

Conclusão

O advento do novo contexto de um Estado Social e Fiscal significa a superação do Estado Liberal e a encampação pela Administração Pública de uma séria de atividades e prestações à coletividade. O perfil dirigente de uma constituição se materializa a partir do estabelecimento de objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Poder Público.

O Estado ingressa na ordem econômica e protagoniza suas relações com a ordem social. O compromisso com as promessas constitucionais implica no aumento do volume das despesas públicas, por revelarem o outro lado da moeda, no qual figuram os direitos fundamentais.

A disciplina dos gastos públicos, regulada pela Lei Complementar n. 101/2000, na esteira da ideia de controle e responsabilidade fiscal dos gestores públicos, peca pela imprecisão conceitual a respeito da disciplina das despesas obrigatórias de caráter continuado. Resulta daí que a ampla discricionariedade conferida às comissões responsáveis pela análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias pode acarretar em infundado ônus aos cofres públicos, dada a ausência de uma definição precisa das despesas que poderiam ser assim

classificadas.

Dessa forma, é pertinente uma aproximação entre tal categoria de despesas com os serviços de natureza continuada, previstos na Lei n. 8.666/93, uma vez que a coerência entre serviço e despesa evita a assunção de compromissos financeiros sem verdadeira necessidade material.

Referências

BENEDICTO, Gildeon Carvalho; BERTASSI, Andre Luis; CILLO, Andre Roberto. **Lei de responsabilidade fiscal: efeitos nas finanças publicas nas capitais dos estados brasileiros.** Curitiba: Jurua, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** Malheiros: São Paulo, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** Coimbra: Coimbra, 1994.

GRAU, Eros. **O direito posto e o direito pressuposto.** São Paulo: Malheiros, 2005.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1991.

IRTI, Nalino. **L'ordine giuridico del mercato.** Roma: Editori Laterza, 2003.

IUDICUBUS, Sergio de. **Teoria da Contabilidade.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JARACK, Dino. **Finanzas Publicas y derecho tributario.** 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente.** Rio de Janeiro: Objetica, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito**

constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NABAIS, Casalta José. **Da sustentabilidade do Estado fiscal**. Coimbra: Almeida, 2011.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.