

O papel da câmara municipal na gestão fiscal

Elaboração: Alcides Redondo Rodrigues

Lei de Responsabilidade Fiscal **CADERNOS IBAM 7**

O Papel da Câmara Municipal na Gestão Fiscal

Abril de 2001

A divulgação deste trabalho se insere no âmbito de convênio de cooperação técnica firmado com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade de seu autor e não refletem, necessariamente, a posição dos órgãos federais.

Este documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente citada a fonte.

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR



GOVERNO FEDERAL
Trabalhando em todo o Brasil

**Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração
Municipal – IBAM sob o patrocínio do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**

Coordenação Geral
Paulo Timm

Coordenação Técnica
Heraldo da Costa Reis

Coordenação Executiva
Gleisi Heisler Neves

Elaboração
Alcides Redondo Rodrigues

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Ficha Catalográfica
Catálogo na Fonte pela Biblioteca do IBAM

Rodrigues, Alcides Redondo

O papel da câmara municipal na gestão fiscal / Alcides Redondo Rodrigues.
Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

32p.; 23cm. – (Lei de responsabilidade fiscal, 7)

Patrocínio: BNDES

1. Fiscalização da administração pública. 2. Câmaras municipais. 3.

Responsabilidade tributária. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal

336 (CDD 15 ed.)

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Simples Municipal

O art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que: *“A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.”*

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio dedicado à sanção dessa Lei (em 02.05.2000) anunciou sua determinação para que o Ministério do Planejamento e o BNDES desenvolvessem o **Simples Municipal**: um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração de suas contas e, ao mesmo tempo, assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável.

A publicação deste trabalho se insere nesse esforço governamental para tornar mais fácil e mais eficaz as administrações locais. Faz parte da seguinte série de trabalhos elaborados por entidades e técnicos de notória especialização na área, exclusivos responsáveis pelas opiniões, mas cuja distribuição é apoiada pelos órgãos federais por ajudarem na compreensão da lei e na implantação de um novo regime fiscal:

- *“Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal”*, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000
- *“125 Dicas – Idéias para Ação Municipal”*, do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, São Paulo, 2000
- *“Guia de Orientação para as Prefeituras”*, do Amir Antônio Khair, São Paulo, maio 2000
- *“Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”*, São Paulo, junho de 2000
- *“Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul”*, Rio Grande do Sul, novembro de 2000

- “*A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais*”, de Marcelo Viana Estevão de Moraes, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “*As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais*”, de Amir Antônio Khair, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “*Proposta de Padronização dos Relatórios da Gestão Fiscal*”, do Instituto Ruy Barbosa, São Paulo, dezembro de 2000
- “*Guia de Orientação para as Prefeituras*”, 2ª edição, revista e ampliada, de Amir Antônio Khair, São Paulo, fevereiro de 2001

O conteúdo integral deste manual e das publicações acima citadas está disponível na Internet para acesso gratuito e universal, através de consulta ou de *download*, no site mantido pelo BNDES e especializado em finanças públicas e federalismo fiscal no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

Banco Federativo

Site do



RESPONSABILIDADE FISCAL



ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE



CIDADE MELHOR

O BNDES apóia essa idéia. Participe também.

Sumário

• Apresentação	7
• Prefácio	9
• Apresentação do IBAM	11
• O Papel da Câmara Municipal na Gestão Fiscal	13
Funções da Câmara	13
Planejar é Preciso	14
A Lei de Diretrizes Orçamentárias	17
A Lei do Orçamento Anual	18
O Controle Externo	19
Verificando a Responsabilidade na Gestão Fiscal	20
Os Eventos	20
A Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso	20
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	21
Cumprimento das Metas Fiscais	22
Audiências Públicas	22
Renúncia de Receitas	23
Preservação do Patrimônio Público	23
Transparência na Gestão Fiscal	24
Escrituração e Consolidação das Contas	25
Relatório da Gestão Fiscal	25
Prestação de Contas	28
Fiscalização da Gestão Fiscal	28
Restos a Pagar	29
Opção	30
A Emenda Constitucional nº 25/2000	30

Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres.

O governo não fabrica dinheiro.

Esta afirmação pode parecer óbvia para alguns, mas não para aqueles que administram contas públicas gastando mais do que arrecadam. Deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar. É este tipo de postura, danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos.

Já entramos na era da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante.

Martus Tavares

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Prefácio

Apresentamos a coleção *Cadernos IBAM*, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM sob o patrocínio do BNDES, constando de uma coletânea com sete volumes de manuais orientadores para a implantação da Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, com certeza absoluta de que será de grande valia para orientar as municipalidades em relação às medidas a serem adotadas para a adequação às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tarefa importante na gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de Política Econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação Brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais de financiamento, o BNDES implementou o **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)** para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um *site* na Internet (<http://federativo.bndes.gov.br>) para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação Brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar

indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates democrático e aberto cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

Francisco Roberto André Gros
Presidente do BNDES

Apresentação do IBAM

Este documento é parte de uma série elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo objetivo é preparar os Municípios para implantar as mudanças tornadas obrigatórias com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Trata-se de uma contribuição para dar consequência ao disposto no art. 64 dessa Lei, que prevê para a União um papel estratégico na assistência técnica e cooperação financeira para a modernização das Administrações Municipais na preparação dos Governos Locais para a aplicação das novas normas legais.

A importância desse papel é inegável, já que a LC nº 101/2000 impõe um salto qualitativo em termos da gestão e qualificação de quadros públicos locais, que será especialmente difícil para os Municípios menos desenvolvidos.

A série a que se refere o início desta *Apresentação* será integrada pelos seguintes documentos:

- *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Impactos da Lei Complementar nº 101/2000 sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
- *A Elaboração do Plano Plurianual (PPA);*
- *A Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento (LOA);*
- *O Acompanhamento da Execução Orçamentária;*
- *Gestão de Recursos Humanos e a Redução das Despesas de Pessoal;*
- *A Câmara Municipal e a sua Responsabilidade na Gestão Fiscal: Posição e Papel.*

Esses documentos serão distribuídos às Câmaras e Prefeituras de todos os Municípios brasileiros, embora estejam dirigidos mais especificamente aos de menos de 50.000 habitantes, pelas dificuldades expostas. Estes representam a esmagadora maioria, ou seja, 5.027 unidades do universo dos

5.507 existentes no país, no momento da elaboração deste documento, o que evidencia a importância da iniciativa.

A LC nº 101/2000 visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à Administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é a gestão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social.

O advento de uma lei com essas preocupações obedece a uma tendência mundial, reflexo tanto da crise, principalmente financeira, do Estado, como do fortalecimento e crescentes mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública.

Por esse motivo, pode-se considerar que o espírito e objetivos dessa Lei levam em conta valores e movimentos universais e, portanto, têm uma força irreversível. Em outras palavras, mesmo que com o tempo e sua aplicação prática, mostrem-se necessárias revisões, nessa Lei (por meio seja legislativo, seja judicial), os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos.

A intenção deste documento é facilitar isso, tentando, inclusive, criar uma atitude positiva em relação à Lei, eliminando possíveis resistências ao projeto através do seu maior conhecimento.

Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto
Superintendente Geral do IBAM

O Papel da Câmara Municipal na Gestão Fiscal

FUNÇÕES DA CÂMARA

A Câmara Municipal é uma instituição herdada dos colonizadores portugueses. A primeira foi instalada em São Vicente, São Paulo, em 1532, com características diferentes das atuais, pois exercia funções executivas e legislativas.

Durante o período colonial, as Câmaras Municipais constituíram a única presença efetiva do Governo junto às populações espalhadas pelo território brasileiro. O Governo Central, além de distante geograficamente, mantinha-se alienado das condições concretas de vida dessas populações e do atendimento de suas necessidades cotidianas.

Posteriormente, apesar das oscilações históricas que marcaram o processo de construção nacional, as Câmaras sempre foram e continuam sendo importantes para o regime representativo no Brasil. Alias, nos órgãos legislativos eleitos pelo povo, independentes – registre-se – e com atribuições que não os tornem meros instrumentos da chancela do Executivo, repousam os fundamentos do regime democrático. Tanto é assim que não se conhece caso, em nenhum país, em que haja Executivo eleito sem que o Legislativo também o seja. O contrário, entretanto, pode acontecer: Legislativo eleito e Executivo nomeado, seja pelo próprio Legislativo, seja por outra autoridade (Presidente da República, Governador do Estado, de Província ou de Departamento etc.).

A Câmara Municipal, no regime democrático brasileiro, é um órgão colegiado e independente na maneira pela qual decide as questões de sua competência, respeitados os princípios e os preceitos constitucionais. O contrário só seria admissível em regime ditatorial, onde basta ao Executivo baixar os decretos e regulamentos para serem cumpridos pelos servidores e administrados, segundo normas hierárquicas.

A **posição** e o **papel** das Câmaras Municipais têm variado muito no Brasil, através dos tempos. Posição é um conceito formal, que diz respeito às funções legais, às atribuições que são reservadas à Câmara pela lei. Papel

tem a ver com a atuação efetiva, o comportamento da instituição no jogo do sistema político e governamental do país.

Os conceitos são diferentes. Em certos períodos da história do país, o papel desempenhado pelas Câmaras não correspondia à sua posição legal, como aconteceu na época colonial, no império e de certa maneira, na república, até a década de 1930.

A opinião predominante, atualmente, enfatiza como funções básicas, exercidas pela Câmara Municipal, as seguintes:

- função legislativa, que consiste em elaborar as leis sobre matérias de competência exclusiva do Município, listadas em cada uma das leis orgânicas municipais, com base no disposto na Constituição da República;
- função fiscalizadora, que tem por objetivo o exercício do controle da Administração local, principalmente quanto à execução orçamentária e ao julgamento das contas da entidade, apresentadas pelo Prefeito. Note-se que o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver.
- função administrativa, que se restringe ao seu funcionamento e à sua organização interna, ou seja, à estruturação organizacional, à organização de seu quadro de pessoal, à direção de seus serviços auxiliares e, principalmente, à elaboração de seu Regimento Interno. Esta função, embora importante para o desempenho do papel reservado à Câmara, não será objeto de análise ao longo deste trabalho.

PLANEJAR É PRECISO

Embora, a Constituição de 1988 não tenha conferido à Câmara Municipal a iniciativa da elaboração orçamentária, como chegou a acontecer na Constituição de 1891, ampliou, e em muito, o seu papel no processo orçamentário. Além disso, devolveu a qualquer de seus membros a discussão de projetos de lei dispondo sobre matéria tributária.

Nessa esteira de inovações e ampliações, consagrou o planejamento como preceito basilar da administração pública, várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174 ser o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A Constituição vigente prescreve, no art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;*
- II – as leis de diretrizes orçamentárias;*
- III – os orçamentos anuais.*

O processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe somente ao orçamento do ano, mas abrange, também, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias. Os três instrumentos devem manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

A formalização do planejamento de longo prazo é realizada no plano plurianual – PPA. De acordo com o do art. 30, inciso II, da Constituição da República, compete aos Municípios suplementar a legislação federal, no que couber. Portanto, os Municípios podem dispor sobre o período de vigência do Plano, enquanto não entra em vigor a lei complementar de que trata o § 9º do art. 165 da Carta Magna. Para tanto, devem Ter presente a necessidade de se evitar a interrupção dos programas de natureza plurianual, com a troca dos governantes ao final dos respectivos mandatos, assegurando-lhes os recursos necessários à conclusão.

De acordo com a atual Constituição (art. 165, § 1º), o conteúdo do plano plurianual consiste de objetivos e metas da administração para as ações que oneram as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Qual o significado deste mandamento? Significa que os problemas, como as soluções, não são estanques; ao contrário, evoluem com o tempo e a situação. Logo, uma ação da qual decorra despesa de capital não é uma decisão solitária, mas pode estar articulada a outras decisões e medidas complementares. Isso significa que as ações que oneram as despesas de capital decorrem de uma estratégia de intervenção e criam compromissos para o futuro.

Se, em virtude de um programa que esteja sendo montado este ano, o Município pretende, por exemplo, adquirir um trator, cuja despesa será classificada como de capital, deverá prever, para o ano da aquisição, a seleção de um tratorista para operar a máquina, se não existir um profissional desta categoria na Prefeitura (despesa corrente, mas proveniente da de capital). Vejam-se outros exemplos: no setor de saúde, se o plano

plurianual contempla para o próximo exercício a construção de edifícios para hospitais, ambulatorios ou postos de saúde, então será necessária, para o ano subsequente, a previsão de médicos, enfermeiros e atendentes, a não ser que se possa aproveitar recursos humanos já existentes; no setor de educação; se for decidida a construção de novas escolas, provavelmente será necessária a contratação de professores, e assim sucessivamente.

O mesmo raciocínio se aplica às despesas de duração continuada, que são aquelas realizadas com a manutenção ou o aperfeiçoamento dos serviços já existentes à época de sua elaboração.

O planejamento é um processo e não se esgota na elaboração de um documento, genericamente denominado plano. Assim, o Plano Plurianual não deve ser visto como um documento estático, imutável. Prevendo essa circunstância é que o § 1º do art. 167 da Constituição determina: nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Note-se a clareza desse mandamento. Em primeiro lugar, investimentos com duração superior a um exercício financeiro necessitam ser aprovados pela Câmara; segundo, ocorrendo a necessidade de se dar início a um investimento com duração superior a um exercício financeiro, é necessária sua inclusão no PPA, através de lei, o que demonstra que o PPA não é um instrumento de ação pronto e acabado, ressaltando o seu dinamismo. Em terceiro destaca o alerta de que uma vez iniciada a ação específica, ela deve ser concluída. No art. 166 e seus parágrafos, a Constituição regula a oposição de emendas aos projetos de leis de diretrizes orçamentárias e ao do orçamento anual.

É bom lembrar que o texto constitucional não contempla nenhuma hipótese restritiva a emendas ao projeto de lei que institui o plano plurianual. A Câmara é livre e, portanto, responsável.

O Capítulo II da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ou abreviadamente LRF, ocupa-se do PLANEJAMENTO, do art. 3º ao 10. O art. 3º, que englobava a Seção I – Do Plano Plurianual, foi vetado pelo Presidente da República. Assim, a LRF não inovou, regulou ou acrescentou nada ao texto constitucional.

A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O segundo instrumento formal da trilogia do planejamento governamental é a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo, estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da Lei de Orçamento Anual – LOA.

O conteúdo da LDO, segundo o § 2º do art.165 da Constituição, deve ser o seguinte:

- metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação para elaboração da lei orçamentária anual;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;
- concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Nesse conteúdo, destacamos as metas e as prioridades da Administração. Além de implicitamente consagrar e assegurar o conteúdo do PPA no exercício financeiro a que a LDO se destina, as metas deverão ser quantificadas. Em outras palavras, **o que e quanto** se objetiva executar; como, por exemplo, reflorestar 53ha de área degradada; aumentar em 150 toneladas mensais a coleta de resíduos sólidos nos bairros periféricos; ampliar o Pronto Socorro Municipal, para permitir a elevação em 100 atendimentos diários. A LDO deve conter metas e, sempre que possível, quantificadas. É dever da Câmara, no exame do projeto de LDO:

- verificar se existem metas;
- examinar se as metas estão quantificadas;
- constatar se as metas constam do PPA;
- questionar a quantificação, se for necessário.

A Lei Complementar 101/2000 – LRF, no seu art. 4º, ampliou o conteúdo original da LDO. De início, exige que seja acompanhada de Anexo de Metas Fiscais, que se traduz numa demonstração de como será alcançado e

mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o patrimônio público.

Além disso, introduz um conjunto de determinações, objetivando o equilíbrio entre as receitas e as despesas, que deverá ser mantido durante a execução orçamentária.

A LDO é ainda mencionada pela LRF em diversos artigos, tais como: no 5º, III, reserva de contingência; no art. 9º, limitação de empenhos e movimentação financeira, inclusive nos §§ 2º e 3º; no art. 14, I, renúncia de receitas; no art. 16, II, compatibilidade da despesa criada no exercício, ou resultante da expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e ainda no § 3º na definição de despesa considerada irrelevante; no § 4º do art. 17, adequação e oportunidade de despesa obrigatória de caráter continuado; no art. 26, destinação de recursos públicos para o setor privado; no art. 45, obras em andamento e despesas de conservação do patrimônio público; no inciso I do art. 62, importantíssimo para os Municípios, a contribuição para o custeio de competência de outros entes da Federação, se for o caso.

Ao apreciar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a Comissão de Orçamento e Finanças, em especial, e os Vereadores, em particular, deverão estar atentos a todos estes pontos da LRF mencionados anteriormente, sem prejuízo de um exame acurado e minucioso que projeto de lei de tal magnitude sempre exige.

Finalmente, cabe lembrar que o Legislativo não pode apor emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, se a proposta for incompatível com o plano plurianual: § 4º do art. 166 da Constituição.

A LEI DO ORÇAMENTO ANUAL

O projeto de lei orçamentária segue uma forma padronizada estabelecida no art. 2º da Lei nº 4.320/64. O padrão se aplica à União, aos Estados e aos Municípios. Deverá conter a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos, entre outros, os princípios de **unidade**, **universalidade** e **anuidade**.

O **princípio da unidade orçamentária** tende a reunir, em um único total, todas as receitas, de um lado, e todas as despesas de outro. Inibe a generalização da prática dos orçamentos paralelos, constituindo-se o orçamento num único instrumento.

O **princípio da universalidade**, também conhecido como princípio da totalidade, tem como fundamento a abrangência de todas as receitas e despesas do Município, inclusive as de seus órgãos de administração indireta.

O princípio da anuidade tem como fundamento a vigência da lei Orçamentária no exercício financeiro que, de acordo com as normas gerais de direito financeiro, coincide com o ano civil, ou seja, vigora de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Entre as informações que constituem o conteúdo do orçamento, destaca-se a que se refere à **Reserva de Contingência**, cujo montante, calculado com base na Receita Corrente Líquida, e forma de utilização serão determinados na LDO.

E o que vem a ser a **Reserva de Contingência**? Reserva de contingência é uma dotação global, não especificadamente destinada a determinado órgão ou unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujo montante destina-se à abertura de créditos adicionais. Originalmente, foi mencionada no DL nº 200/67, modificado pelo Decreto-Lei nº 900/69 e pelo Decreto-Lei nº 1.763/80. Esclareça-se que a LRF determina que parte desse montante seja destinada ao atendimento de passivos contingentes e eventos fiscais imprevistos.

O CONTROLE EXTERNO

O Poder Legislativo é o fiscal do Município. Assim, proclama o art. 31 da Constituição. O exercício dessa fiscalização denomina-se controle externo e é exercido com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, esclarece o § 1º do art. 31 da CF. Da fiscalização do Município participa, ainda, o sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, cujo papel principal é fazer que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enumerados no art. 37 da Constituição.

O papel fiscalizador da Câmara nunca se resumiu à aprovação ou à rejeição do parecer prévio do Tribunal ou Conselho de Contas. A fiscalização é uma atividade constante e não se resume ao balanceamento entre o número de votos favoráveis e contrários ao parecer prévio, emitido pela Corte de Contas. O conceito de fiscalização jamais se esgotou nessa manifestação, quase plebiscitária. É muito mais abrangente.

VERIFICANDO A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

A posição do Legislativo na fiscalização do Executivo não se altera com a entrada em vigência da LRF. O que muda, substancialmente, é o seu papel.

A Lei Complementar 101/2000 instituiu uma série de procedimentos, controles, testes, verificações e reformulações a serem processados ao longo do exercício. O que vem a ser isso? É uma sucessão de eventos periódicos, de tal forma encadeados que a omissão na prática de um deles compromete os demais e, conseqüentemente, todo o sistema.

A Câmara não pode se omitir na cobrança daquilo que foi deixado de fazer. A propósito, vale transcrever o art. 73 da LRF:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

A propósito, deve ser levada em consideração a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Código Penal e o Decreto-Lei nº 201.

OS EVENTOS

A Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso deverão ser estabelecidos até 30 (trinta) dias após a publicação do orçamento, segundo o Art. 8º da LRF. O responsável pela ação é o Poder Executivo.

Note-se que o prazo é de 30 dias após a publicação da Lei de Orçamento. É conveniente, portanto, que esta esteja sancionada e publicada antes do início do exercício a que se referir. A demora ou a inércia do Legislativo na aprovação da lei do orçamento anual poderá desestruturar todo o processo de apuração e controle na gestão fiscal.

Assim, deverão ser estabelecidas na programação financeira as Metas Bimestrais de Arrecadação: as receitas previstas deverão ser desdobradas em quantitativos que o Executivo pretende arrecadar a cada dois meses. Note-se que esta obrigação pretende romper com a inércia do Executivo no combate à sonegação e na cobrança da dívida ativa, evitando a ocorrência da prescrição dos créditos devidos e não pagos.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Este relatório está previsto no art. 165 § 3º da Constituição Federal e abrange o período de 2 (dois) meses de execução orçamentária, com a seguinte regularidade:

Bimestre	Data-Limite da Publicação
Janeiro-Fevereiro	30 de março
Março-Abril	30 de maio
Abril-Junho	30 de junho
Julho-Agosto	30 de setembro
Setembro-Outubro	30 de novembro
Novembro-Dezembro	30 de janeiro

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária abrangerá o Executivo e o Legislativo. Seu conteúdo está descrito no art. 52, incisos I, II e § 1º; e no art. 53 da LRF.

O descumprimento dos prazos acima impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Município receba transferências voluntárias, isto é dinheiro dos Governos Federal e Estadual, que não seja originário de mandamento constitucional. Implica, ainda, na proibição de realização de operação de crédito – empréstimos, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Cumprimento das Metas Fiscais

Este evento objetiva avaliar o cumprimento do que foi previsto no Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, anteriormente referido.

A verificação obrigatória será feita ao final de cada bimestre, ou seja, dos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro.

Caso seja verificado que a receita arrecadada e a arrecadar não será suficiente para honrar os compromissos já assumidos, nos trinta dias subsequentes, novas despesas deverão ser cortadas, segundo critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias. Daí toda a atenção da Câmara quando da aprovação da LDO, voltamos a lembrar.

Não serão objeto de limitação, no caso dos Municípios, as despesas com a saúde e a educação – obrigações constitucionais – e as destinadas ao pagamento do serviço da dívida que compreende: juro de dívida contratada e títulos do Tesouro, descontos e comissões sobre títulos do Tesouro, correção monetária sobre apuração de crédito por antecipação da Receita, bem como a amortização da dívida contratual.

A limitação da despesa deverá ser ato próprio de cada Poder. Caso o Legislativo não observe o limite, o Executivo poderá restringir a entrega dos recursos financeiros à Câmara. Esta determinação deverá estar na LDO.

A limitação poderá ser suspensão, ainda que parcialmente, caso o fluxo financeiro da receita seja restabelecido.

Audiências Públicas

Até o final dos meses de **maio, setembro e fevereiro**, o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em **audiência pública** na Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara, ou equivalente, conforme dispuser o Regimento Interno dessa Casa.

A Câmara tem o dever de marcar as audiências públicas com antecedência, divulgá-las de forma ampla e realizá-las, improrrogavelmente, até o final

dos meses acima mencionados. Ressalte-se que a mesma deverá ser pública e, portanto, não a portas trancadas ou secreta.

O mais importante de todo este processo é que a Câmara deverá propor medidas corretivas para restabelecer o equilíbrio entre receita e despesa, que é uma moeda de duas faces. Assim, na audiência pública, não há espaço para manifestações de oposição sistemática. É hora de unir esforços, de refletir, de trazer à consciência dos dirigentes públicos e da população a realidade de que só se pode gastar aquilo que se tem.

Renúncia de Receitas

Um mandamento que deverá ser fielmente observado pela Câmara é a renúncia de receita que compreende: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. A renúncia de receita é regulada no art. 14 da LRF. A nova norma imposta é um princípio salutar. A renúncia de receita tem sido, freqüentemente, tratada de forma oportunista e demagógica. Não há renúncia de receita sem o beneplácito do Legislativo, independentemente do autor da proposta.

Assim, é necessário que se avalie, criteriosamente, o impacto orçamentário-financeiro das propostas apresentadas, especialmente aquelas rotuladas como benefícios fiscais que, uma vez implementadas, freqüentemente não beneficiam ninguém, não resolvem os problemas do Município e criam outros, até então inexistentes. Não há mais espaço para a condescendência na omissão quanto à realização de receitas.

Preservação do Patrimônio Público

O art. 44 veda a aplicação da receita de capital originária da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público, no financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. O que significa tudo isto?

Se bens imóveis, bens móveis, ações e outros direitos que integram o Ativo Permanente forem vendidos, o dinheiro apurado na recuperação dos

respectivos custos de aquisição não poderá ser utilizado no pagamento de despesas correntes. Esse dinheiro só poderá ser utilizado no pagamento de despesas que adicionem um outro bem ou direito ao patrimônio ou no pagamento de empréstimo municipal, ressalvadas as hipóteses já mencionadas, que deverão constar da lei autorizativa da alienação.

A conservação do patrimônio público ganhou destaque de primeira grandeza no texto da LRF. O art. 45, além de enfatizar o cumprimento do § 1º do art. 167 da Constituição (nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade), não permite o início de novos projetos, sem que estejam adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

A LRF contém, também, um alerta contra o início de obras faraônicas e chama a atenção para os futuros custos de conservação e, também, de operação e manutenção.

O Poder Executivo deverá encaminhar à Câmara, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com informações necessárias ao cumprimento do art. 45. O papel da Câmara será:

- o de examinar detalhadamente o projeto de LDO, o relatório e cobrar sua elaboração, se não for apresentado;
- o de correção, se não for julgado suficientemente esclarecedor.

Transparência na Gestão Fiscal

O art. 49 estendeu aos demais entes da Federação a obrigatoriedade de divulgação das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo. Para os Municípios, essa obrigação não é novidade face ao disposto no § 2º do art. 31 da Constituição e que se espera já conste das respectivas Leis Orgânicas.

Há, entretanto, uma novidade: o prazo fixado na Constituição foi dilatado para até o final do exercício, não observando os sessenta dias estabelecidos no § 3º do art. 31 da CF, transcrito em muitas leis orgânicas municipais.

Convém lembrar a redação do art. 56 da LRF, que determina que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, mencionadas no art. 49, incluam, além das próprias, as dos **Presidentes** dos órgãos dos **Poderes Legislativo** e demais Poderes e órgãos referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Escrituração e Consolidação das Contas

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei Complementar nº 101/2000, sem prejuízo das demais normas de contabilidade pública, consubstanciadas no Título IX – artigos 83 a 106 – da Lei 4.320 de 17.3.64, que dispõe sobre a necessidade de evidência da disponibilidade de caixa – dinheiro livre, saldo, segundo a sua vinculação ou destinação. Assim, deverão ser demonstradas as disponibilidades gerais do Tesouro, as decorrentes de convênios, as de fundos especiais – saúde, assistência social, educação etc. – e outras despesas obrigatórias, que não poderão constar de uma conta geral e sim individualizada.

As receitas e as despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos, isto é, não poderão ser englobadas num demonstrativo geral.

A mesma evidência deverá ser observada em relação aos compromissos assumidos junto a terceiros – empréstimos, restos a pagar – no que se refere ao montante, à natureza e ao tipo de créditos (órgão público, banco, agência de fomento, fornecedores, prestadores de serviço etc.).

A destinação dos recursos recebidos em decorrência da venda de bens e direitos (ativos) do Município deve ser destacada. Como já foi dito, esse dinheiro não pode ser utilizado para os gastos do dia a dia, ou seja, correntes. Seu uso será só para adquirir outro bem ou direito, ou para pagar empréstimo, ou, ainda, para cobrir despesa destinada aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, autorizado em lei específica.

Relatório da Gestão Fiscal

Será publicado até trinta dias após os meses de **abril, agosto e dezembro** pelo titular de cada um dos Poderes (um Relatório de Gestão Fiscal emitido

pelo Prefeito e outro pelo Presidente da Câmara), segundo a regra estabelecida no art. 54 da LRF. O conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal – RGF – está listado no art. 55 da LRF e deverá obedecer à forma padronizada.

O RGF se comporá de comparativos, indicações e demonstrativos, já que seus objetivos são:

- comparar o que está ocorrendo na prática (montantes efetivamente praticados) com os limites fixados na LRF;
- indicar as medidas já adotadas ou a serem adotadas pela Administração, para ajuste de situações irregulares;
- apresentar informações.

Esse relatório abrange os comparativos a seguir descritos.

- Da despesa com pessoal, separando as do pessoal ativo da dos aposentados e dos pensionistas.

Este quadro também deverá ser elaborado pela Câmara. Há que se observar neste particular que, a partir de janeiro de 2001, o cálculo da despesa com pessoal da Câmara obedecerá ao disposto no art. 29A da Emenda Constitucional nº 25, de 14.2.2000.

O importante a observar é que o gasto total do Município, com pessoal, não poderá ultrapassar 60% da receita corrente líquida.

- Da dívida consolidada ou fundada (montante total apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios, tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses) e da dívida mobiliária (representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, pelos Estados e pelos Municípios).

A dívida mobiliária é representada pela emissão de títulos pelo ente da Federação – União, Estado, Distrito Federal e Municípios – depois de autorizada pelo Senado Federal.

- Da concessão de garantias

É possível que o Município tenha dado, em garantia do pagamento de suas dívidas, transferências constitucionais a serem realizadas pela União ou pelo

Estado. É bom lembrar aos membros da Câmara que a receita proveniente da arrecadação dos impostos não poderá ser dada em garantia, salvo em operações de crédito por antecipação de receita (ARO) e para pagamento de débitos à União e prestação de garantia ou contra-garantia a esta.

- Das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita

Há aqui que se chamar atenção para o seguinte fato: qualquer operação de crédito – empréstimo – é, em última análise, uma antecipação de receita. A distinção está no prazo para amortização. Se for longo, superior a um ano, vai integrar a dívida consolidada ou fundada. Se for um empréstimo momentâneo, para fazer frente a necessidades de caixa, é denominado de antecipação de receita. A operação de crédito por antecipação da receita deverá ser paga, com os respectivos juros e outros encargos, até o dia dez de dezembro do próprio ano em que for contratada (Art. 38, II da LRF). A realização de operação de crédito por antecipação de receita é proibida no último ano de mandato do Prefeito.

Além desses comparativos, o RGF, como já foi dito, incluirá indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites fixados na LRF. Esta providência é de fundamental importância para garantir o princípio básico da Lei Complementar nº 101/2000, que é o equilíbrio entre a receita e a despesa.

Existe um subconjunto de demonstrações que só cabem no RGF do último quadrimestre, devendo apresentar o seguinte conteúdo:

- o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro;
- a inscrição em Restos a Pagar, das despesas discriminadas nas alíneas a e b do inciso III do art. 55 da LRF;
- o pagamento, no sentido literal, das operações de crédito por antecipação de receita, se for o caso, e sua inexistência no último ano de mandato do Prefeito Municipal.

O RGF será publicado até trinta dias após o encerramento do quadrimestre. Isto significa que deverá ser divulgado até:

- 30 de maio – abrangendo os meses de janeiro, fevereiro, março e abril;
- 30 de setembro – abrangendo os eventos ocorridos nos meses de maio, junho, julho e agosto;

- 30 de janeiro do exercício seguinte – abrangendo o ocorrido nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro do anterior.

De acordo com o disposto no art. 55, § 2º, da LRF, deverá ser dado amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, a todos os RGFs publicados.

A Câmara deve estar vigilante para o cumprimento desses prazos, pois, se forem inobservados, o Município não receberá transferências voluntárias e ficará impedido de realizar operações de crédito, até que a situação seja regularizada.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas sempre foi regra na Administração Pública, portanto não se está diante de um fato novo. A inovação é que os Tribunais e os Conselhos de Contas terão prazo para emitir parecer conclusivo, em 60 dias, do recebimento das contas, se outro não for o estabelecido nas constituições estaduais. No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de 200 mil habitantes, o prazo será de 180 dias, abrangendo a grande maioria dos Municípios.

Deve-se ressaltar que a prestação de contas não mais se restringirá ao registro do que foi arrecadado e do que foi gasto. É necessário demonstrar o desempenho da arrecadação em relação à previsão e às providências levadas a efeito para a realização de todos os créditos devidos à fazenda pública.

FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

O Legislativo não está sozinho no seu papel de fiscal da Gestão Fiscal, conforme preceitua a Lei Complementar 101/2000. O grande aliado e auxiliar será o Tribunal de Contas do Estado ou Tribunais de Contas dos Municípios. As ênfases estão relacionadas no art. 59, nos incisos I a VI, e são as seguintes:

I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31 para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Aos Tribunais de Contas foi reservado um papel importantíssimo que é o de alertar os Poderes, quando constatarem alguma possibilidade de ocorrência de fato ou circunstância capaz de por em risco o equilíbrio financeiro das contas do Município. Essa é a nova missão deferida a esses órgãos de Contas, que, temos certeza, será desempenhada de maneira eficaz e com a tempestividade necessária.

RESTOS A PAGAR

Propositadamente foi deixada para o final a menção ao art. 42, que veda ao titular de Poder contrair obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, desde que não possa ser cumprida integralmente nesse período ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento. O artigo disciplina a realização de despesa nos oito meses que antecedem o final do mandato do titular de Poder, em resumo, a inscrição de despesas em restos a pagar.

Para o Executivo, a aplicação do art. 42 ocorrerá de quatro em quatro anos, em decorrência da duração do mandato do Prefeito. Tal não sucede no caso do Presidente da Câmara. Na maioria dos casos, seu mandato é de dois anos. Em casos excepcionais, esse fato acontece anualmente, isto é, naqueles Municípios em que se optou pelo mandato de um ano para o exercício da Presidência da Câmara.

Os Presidentes de Câmara, independentemente da duração de seu mandato, devem ficar atentos para o parágrafo único do art. 20, que considera nulo, de pleno direito, o ato do qual resulte aumento da despesa com pessoal, expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. A inobservância desse postulado poderá causar grandes dissabores aos Presidentes de Câmara, sobretudo de cunho político.

OPÇÃO

Aos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, é facultado optar pela verificação do cumprimento dos limites com despesa de pessoal, semestralmente, ao invés de ao final de cada quadrimestre. Da mesma forma, na verificação da apuração do limite do montante da dívida consolidada (art. 63), a opção de divulgação semestral alcança o Relatório de Gestão Fiscal (art. 54) e o demonstrativo de que trata o art. 53.

Essa opção não exige esse tipo de Município da elaboração dos documentos, apenas diminui a frequência de sua elaboração durante o exercício. No inciso III do art. 63 prevê-se, ainda, outra faculdade para esse mesmo tipo de Município: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da LDO e o anexo previsto no inciso I do art. 5º da LRF, só terão que ser elaborados por eles a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação da LC 101/2000, ou seja, em 2005.

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25/2000

Por último, há que se mencionar que as relações financeiras Executivo/Legislativo, no âmbito dos Municípios, sofreram profundas mudanças com a Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro 2000, à Constituição da República.

A EC nº 25/2000, além de determinar que os subsídios dos Vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura, observado o que dispõe a Constituição da República, dispõe sobre o limite do total da despesa.

O **total da despesa** do Poder Legislativo municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar

o percentual estabelecido em função da população do Município, o qual será aplicado sobre as *receitas tributárias e de transferências constitucionais* efetivamente realizadas no ano imediatamente anterior.

Assunto da maior importância, cuja regra está disposta na EC nº 24, são as despesas de pessoal do Poder legislativo. Conforme já é do conhecimento público, a LRF dispõe no seu art. 20, parágrafos e incisos respectivos, que a despesa de pessoal, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, é da ordem de 6% (seis por cento). Contudo, a EC nº 25 dispõe que essa despesa, incluído o subsídio do vereador, não ultrapassará o limite de 70% (setenta por cento) das liberações feitas até o dia 20 de cada mês, conforme determina o art. 168 da Constituição da república.

Sem dúvida, há alguma contradição entre os dispositivos mencionados. Cumpre-nos, entretanto, afirmar que as determinações da EC nº 25 são bem mais fortes, posto que emanam diretamente da Constituição da República, lembrando-se que constituirá crime de responsabilidade do Presidente do Poder legislativo o desrespeito à norma fixada por aquela Emenda no § 1º do art. 29-A, conforme disposto no § 3º deste mesmo artigo.