

Comentários à lei de responsabilidade fiscal

Elaboração: José Rildo de Medeiros Guedes

Lei de Responsabilidade Fiscal **CADERNOS IBAM 1**

Comentários à Lei de Responsabilidade 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
José Rildo de Medeiros Guedes

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Ficha Catalográfica
Catologação na Fonte pela Biblioteca do IBAM

Guedes, José Rildo de Medeiros

Comentários à lei de responsabilidade fiscal / José Rildo de Medeiros Guedes.
Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

140p.; 23 cm. – (Lei de responsabilidade fiscal, 1)

Patrocínio: BNDES

1. 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
• Parte A: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Comentários Genéricos	13
• Parte B: A LRF – Comentários Específicos	21
Aplicação e Conceitos	21
O Planejamento	23
Receita Pública	33
Despesa Pública	37
Transferências Voluntárias	45
Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado	46
Dívida e Endividamento	48
Operações de Crédito	51
Gestão Patrimonial	60
Transparência, Controle e Fiscalização	62
Disposições Finais e Transitórias	72
• Anexos	79
1. Calendário das Providências Previstas na LRF para os Municípios	81
2. Lei Complementar nº 101	91
Lei nº 10.028	135

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 seqüência 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);*
- *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

Parte A

A LRF – COMENTÁRIOS GENÉRICOS

Diretrizes

A Lei Complementar nº 101, aprovada em 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e publicada no Diário Oficial da União de 5 de maio de 2000, veio preencher um vácuo institucional e dar eficácia a vários dispositivos da Constituição Federal – CF, especialmente aos seus arts. 163 e 169¹.

A LRF, como Lei Complementar, modalidade de diploma legal inserido no Direito Positivo Brasileiro a partir da CF de 1967, de *quorum* privilegiado², tem a incumbência de normatizar assuntos que a *Carta Magna* transfere explicitamente para ela, como ensina Alexandre de Moraes³:

São duas as diferenças entre lei complementar e lei ordinária. A primeira é material, uma vez que somente pode ser objeto de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal, enquanto todas as demais matérias deverão ser objeto de lei ordinária. Assim, a Constituição Federal reserva determinadas matérias cuja regulamentação, obrigatoriamente, será realizada por meio de lei complementar. A segunda é formal e diz respeito ao processo legislativo, na fase de votação. Enquanto o quorum para aprovação de lei ordinária é de maioria simples (art. 47), o quorum para aprovação da lei complementar é de maioria absoluta (art. 69), ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à divisão dos membros da Casa Legislativa por dois.

1 O art. 163 da CF determina que “lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;” (os demais itens não são pertinentes). Já o *caput* do art. 169 estabelece que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

2 Correspondente ao primeiro número inteiro subsequente ao da metade do total dos parlamentares.

3 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, Atlas, Rio de Janeiro, 8ª ed., 2000, p. 529.

A ênfase, empregada pela mídia na divulgação das sanções da LRF, parece ter despertado um “sentimento” de que ela, com suas disposições e instrumentalidades, “apareceu” de repente, provocando um “corte” entre o que existia antes (*ex ante*) e o que passou a existir depois (*ex-post*). Os fatos, contudo, apontam em outra direção, remontando, no mínimo, a 05.10.88, quando foi promulgada a CF, cujos princípios, por força do que dispõe o art. 11 e seu parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da própria *Carta Magna*, devem ser obedecidos pelas Constituições de cada Estado (CE) e pelas Leis Orgânicas de cada Município (LOM).

É provável que a LOM do Município, onde o leitor exerce suas atividades, tenha incorporado vários dos dispositivos constitucionais, especialmente os artigos 163 a 169, inclusive com a redação dada pelas Emendas Constitucionais que se seguiram. Recomenda-se, portanto, uma leitura desses artigos e sua comparação com os da LOM.

Vale lembrar, ainda, que as Constituições anteriores à CF de 1988, notadamente a de 1946 e a de 1967, com suas respectivas alterações e modificações, tratavam, a seu modo, dos assuntos relativos às finanças públicas, boa parte dos quais, até hoje, estão disciplinados pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal⁴.

Na realidade, a LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, está determinando que a **ação governamental** se desenvolva tendo como premissas (art. 1º) as seguintes diretrizes:

- **a ação planejada e transparente**, em que se:
 - **previnem riscos**; e
 - **corrigem desvios**;
- **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 a:
 - **renúncia** de receita;

⁴ A lei nº 4.320 foi recepcionada como LC pelo atual Texto Constitucional, quando trata de assunto afeto à lei complementar. Nesses casos, somente outra LC poderá revogá-la. Texto específico desta série tratará das repercussões da LRF em relação a ela.

- **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.

Portanto, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no **equilíbrio** entre receitas e despesas. Nenhum agente público⁵ (Governador, Prefeito, Vereador etc.) ou outra autoridade qualquer pode atuar ao seu bel prazer. Todos os agentes públicos têm direitos e obrigações estabelecidos pela lei, ante o princípio da **legalidade**, dentre outros, a que está submetida a Administração Pública, nos termos do art. 37 da CF.

A Ação Governamental e a LRF

O exercício da ação governamental ocorre sob os prismas político e administrativo. No primeiro caso, os responsáveis são agentes políticos eleitos **direta e democraticamente** pela sociedade (Prefeitos e Vereadores⁶, no caso dos Municípios); no segundo, em virtude do regime presidencialista vigente no País, o Chefe do Executivo Municipal assume o cargo de gestor-mor local.

Desse modo, os Prefeitos enfeixam em suas mãos, simultaneamente, as funções inconfundíveis, porém inseparáveis, de Político e Administrador, que lhes conferem muitos poderes e enorme responsabilidade, relacionados com dois objetivos distintos, porém convergentes:

- **atender** às demandas da sociedade;
- **zelar** pela **continuidade** da instituição – o **Município**.

5 O conceito de agente público abrange todas as pessoas físicas, incumbidas, em caráter transitório ou permanente, de funções estatais. Já o conceito de agente político envolve, além das autoridades eleitas, as de primeiro escalão hierárquico na gestão governamental. No Município, por exemplo, são agentes políticos eleitos o Prefeito e os Vereadores, e não-eleitos, os Secretários Municipais e autoridades equivalentes. As demais autoridades, servidores públicos e outros responsáveis por funções estatais constituem agentes públicos, embora não considerados de natureza política.

6 Doravante, neste trabalho, para efeitos de simplificação, Prefeito e Vereador serão denominados como agentes políticos e Município como o esfera governamental.

É evidente o interesse da coletividade na edição de normas (regras, limites, condições, processos, controles, avaliações etc.) capazes de disciplinar a postura e os procedimentos de todos os agentes públicos envolvidos na ação governamental, o que tem levado nossos legisladores a institucionalizá-las sob a forma de leis, a exemplo da Lei nº 4.320/64, que constitui, sem dúvida alguma, um dos marcos históricos na implementação das funções de **planejamento, controle e transparência** na gestão pública, de forma contínua, isto é, como processo.

A *Carta Magna* promulgada em 1988 reforçou significativamente esse interesse coletivo, quando, entre outras determinações, tornou obrigatória a edição anual, em cada esfera de governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Pode-se demonstrar que a LRF veio dar um caráter mais expressivo a essas funções, inclusive criando mecanismos de acompanhamento periódico de resultados, disciplinando as atividades de ajuste entre programado e executado e ratificando a punição dos infratores no exercício da ação governamental. Assim, procura evitar improvisações, desperdícios, e até, no limite, malversações e desvios na administração dos escassos recursos públicos, com prejuízo para o atendimento das inúmeras demandas da sociedade.

O Planejamento da Ação Governamental

O Prefeito, na qualidade de **gestor-mor municipal**, somente poderá implementar qualquer **ação governamental** que implique a **realização de despesa** – construir uma escola, manter um posto de saúde em funcionamento etc. – se ela estiver prevista nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais, inclusive nos seus créditos adicionais, conforme o caso. A inclusão de determinada ação nesses instrumentos é precedida de uma decisão política específica.

A decisão de realizar uma ação certamente resultou da seleção de uma alternativa dentre as várias sugeridas pelos **gestores de áreas** – Secretários Municipais. Tendo a escolha do Prefeito sido ratificada pelos Vereadores, pode-se afirmar que ela, ao lado de outras ações selecionadas e aprovadas pelo Legislativo Municipal, exprime a **política fiscal** do Governo, quando materializada nos planos plurianuais, na LDO e na lei orçamentária.

A **política fiscal** de cada esfera governamental do País apóia-se em dois marcos referenciais: de um lado, ao rol de atribuições institucionais de cada uma delas, através da intervenção, seja no campo econômico (fomentan-

do-o, direcionando-o ou atuando diretamente), seja no campo social (preservando a cidadania e/ou prestando, de forma direta ou através de terceiros, os serviços demandados pela sociedade); do outro, às suas fontes de receitas⁷.

Os objetivos da **política fiscal** estarão tanto mais próximos das aspirações e necessidades sociais quanto mais apoiados no conhecimento da realidade socioeconômica, obtido através de diagnósticos tecnicamente aceitáveis.

Esses diagnósticos devem refletir uma vertente técnica, por exemplo, através da análise dos resultados da execução orçamentária de exercícios precedentes e das relações custo/benefício das ações empreendidas, evidenciadas em relatórios gerenciais e outras bases de dados. Além disso, têm que absorver a sensibilidade social dos agentes políticos, principalmente dos agentes eleitos, como representantes da população (vertente política).

Pode-se afirmar que a materialização da **política fiscal** nas leis orçamentárias representa, para o Governo Municipal, o ápice do processo de planejamento. Devem existir três tipos de planejamento:

- de longo prazo, norteador da tomada das decisões que têm em vista a evolução e o futuro da entidade;
- de médio prazo, baseado no dimensionamento das metas e dos recursos para concretizá-las;
- de curto prazo, voltado para a execução das tarefas necessárias ao atingimento das metas.

Cada um dos tipos de planejamento gera resultados que servem de base para o outro. Entretanto, o primeiro tipo, quando resulta em **lei**, constitui base obrigatória para orientar os demais.

No dizer do Prof. Dauraci de Sena Oliveira⁸,

o planejamento governamental pode ser definido como o processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir os objetivos da sociedade. O fato de ser uma atividade contínua e permanente é que define o planejamento como processo.

⁷ Deve ser observado que a política tributária municipal se insere na política fiscal.

⁸ OLIVEIRA, Dauraci de Sena. *Planejamento Municipal*, IBAM, Rio de Janeiro, 1989, p. 15.

Sem dúvida, a adoção do planejamento como processo constitui um dos objetivos da LRF. Essa preocupação fica evidente quando ela trata da necessária compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, por exemplo, ou quando prevê a seqüência lógica: programar, monitorar, controlar, ajustar, reprogramar.

O Controle da Ação Governamental

Depreende-se que o legislador, ao aprovar a LRF, estava em busca de uma norma capaz de subordinar a ação da Administração Pública aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, entre outros, estabelecidos no art. 37 da CF, cuja comprovação condiciona-se ao efetivo exercício do controle. A renomada administrativista Maria Sylvania Zanella Di Pietro⁹, conceitua sua finalidade na seguinte afirmativa:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoabilidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle do mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

O Jurista Hely Lopes Meirelles¹⁰, discorrendo sobre os tipos e as formas de controle, assevera:

Os tipos e formas de controle da atividade administrativa variam segundo o Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação. Assim, temos a considerar com precedência sobre os demais, por sua permanência e amplitude, o controle da própria Administração sobre seus atos e agentes (controle administrativo ou executivo) e, a seguir, o do Legislativo sobre determinados atos e agentes do Executivo (controle legislativo ou parlamentar) e, finalmente, a correção dos atos ilegais de qualquer dos Poderes pelo Judiciário.

9 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*, Atlas, Rio de Janeiro, 12ª ed. p. 575.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 1990, 17ª ed., p. 569.

Para tornar o **controle** mais objetivo, a LRF determina o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e orçamentos. Obriga a disponibilidade, durante todo o exercício, das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, no respectivo Poder Legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e pelas instituições da sociedade.

A esse incentivo à participação popular, Hely Lopes Meirelles¹¹ o denominou de Controle Externo Popular:

A inexistência de lei específica sobre o assunto não impede o controle que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular.

A função controle deve propiciar a mensuração e a avaliação dos resultados da ação, a partir da comparação entre o planejado com o que foi executado, a fim de corrigir os desvios detectados ou refazer a programação. Como a Administração Pública, salvo raras exceções, tem se restringido, basicamente, aos registros contábeis, para o exercício dessa função a LRF, refletindo o seu papel de instrumento de mudança na forma de gerir a ação governamental, institucionalizou, como se verá ao longo deste texto, mecanismos que permitirão complementar o processo de controle em toda sua amplitude.

A Transparência da Ação Governamental

A **publicidade**, eleita ao lado da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, como um dos mais relevantes princípios a que deve ser submetida a Administração Pública, visa proporcionar maior grau de **transparência** às ações governamentais. A LRF contribui, de forma incisiva e decisiva, para a efetivação desse princípio, assentada na ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público, de todos os planos, orçamentos, LDO, prestações de contas e respectivos pareceres prévios, relatórios etc.

Mais uma vez, com o intuito de evidenciar a compatibilidade entre a norma (LRF) e a doutrina, socorremo-nos dos ensinamentos do Mestre Hely¹²:

¹¹ Op. Cit. p. 571.

¹² Op. Cit. p. 87.

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Depreende-se, pois, que a publicidade dos atos e efeitos da ação governamental não constitui um fim em si mesma. Ao contrário, deve revelar, de forma clara, precisa e acessível à sociedade, os recursos humanos, financeiros e materiais, empregados nas diversas ações empreendidas, tanto em seus aspectos quantitativos quanto qualitativos. Talvez um publicitário, a quem fosse confiada a tarefa de produzir um *slogan* sobre o tema, concluísse que a LRF obriga o gestor a provar que age em prol da sociedade (“para fora”) e não do próprio Governo (“para dentro”).

Para tanto, as informações a serem postas ao conhecimento público devem evidenciar os ganhos obtidos nas relações custo/benefício de cada ação empreendida, em função de um desempenho assentado em princípios rígidos de controle de custos, de aquisições vantajosas de bens e insumos e de aumento de produtividade, dentre outros fatores. Sua apresentação deve, preferencialmente, enfatizar os resultados e não se ater à mera divulgação de demonstrativos técnicos com valores que só podem ser entendidos por especialistas.

Infrações e Penalidades

A LRF estabelece, no seu art. 73, que as **infrações** aos seus dispositivos serão punidas com base em vários diplomas legais já existentes como o Código Penal, as Leis nº 1.079/50 e 8.429/22 (Lei de Improbidade Administrativa), Decreto-Lei nº 201/67 e demais normas da legislação pertinente. No dia 19/10/2000, foi sancionada a Lei nº 10.028, que altera o Decreto-Lei nº 284, de 07/12/40 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10/04/50, e o Decreto-Lei nº 201, de 27/02/67, acrescentando aos referidos textos legais hipóteses de infração e respectivas penas de reclusão, que variam de seis meses a quatro anos.

Parte B

A LRF – COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Como se irá verificar, os comentários seguintes à LRF têm o principal propósito de transformar em linguagem menos formal a linguagem jurídica utilizada no texto da lei, a fim fornecer uma visão mais clara de conjunto da mesma, assim como elementos fundamentais para facilitar sua melhor compreensão e entendimento. Entretanto, deve ficar esclarecido que, na aplicação da LRF, é imprescindível a consulta ao seu texto original, em anexo.

No desenvolvimento dos comentários, foram adotados alguns pressupostos:

- realizar comentários por Seção, com indicação dos dispositivos correspondentes;
- usar, ao máximo, as próprias palavras do texto da lei;
- itemizar as várias alternativas ou desdobramentos de artigos, parágrafos, incisos e alíneas;
- destacar (em negrito): ações, prazos, providências, vedações, impedimentos etc.;
- esclarecer as referências a dispositivos da LRF ou da CF;
- apresentar alguns conceitos e orientações, quando julgados necessários.

APLICAÇÃO E CONCEITOS

Quem Está Submetido à LRF (art. 1º, § 2º)?

Suas disposições obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, incluindo:

- Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- as administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

A referência a Tribunais de Contas inclui o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, o Tribunal ou o Conselho de Contas dos Municípios. Igualmente, a referência a Estados inclui o Distrito Federal.

Em síntese, a LRF abarca a administração direta (sujeita ao **controle hierárquico**) e as entidades submetidas ao **controle finalístico**, conceituado pelo mestre Hely como o “controle teleológico¹³ de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada”.

Desse último grupo, ficam excluídas as entidades que exercem atividades econômicas – empresas públicas e sociedades de economia mista – por estarem sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, § 1º, II da CF), exceto as empresas estatais dependentes (art. 2º, III da LRF).

Conceitos Específicos (art. 2º)

A LRF explicita os seguintes conceitos:

- **ente da Federação:** a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;
- **empresa controlada¹⁴:** sociedade, cuja maioria do capital social, com direito a voto, pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;
- **empresa estatal dependente:** empresa controlada, que receba, do ente controlador, recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;
- **receita corrente líquida (RCL):** somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, trans-

¹³ Diz-se de argumento, conhecimento ou explicação que relaciona um fato com sua causa final, segundo o Aurélio. Em Administração: que vê os fins.

¹⁴ Empresas públicas e sociedades de economia mista.

ferências correntes e outras receitas também correntes. No caso dos **Municípios** devem ser:

- **computados** na RCL os valores recebidos em decorrência:
 - da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que são provenientes da compensação do ICMS, prevista em seu art. 31;
 - do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹⁵;
- **deduzidas** da RCL:
 - a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; e
 - as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da CF, isto é, eventuais ingressos oriundos de outros sistemas previdenciários para os quais os filiados e os aposentados pelo Município tenham contribuído.

A RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no **mês em referência** e nos **onze** anteriores, excluídas as duplicidades, certamente decorrentes de transferências intragovernamentais, além de outras que porventura ocorrerem. Isto significa dizer que a RCL deve ser apurada **mensalmente**, mesmo porque várias ações, no decorrer de cada exercício fiscal, como se verá mais adiante, necessitam do conhecimento do seu valor.

O PLANEJAMENTO

O Plano Plurianual – PPA (art. 3º)

Embora esse art. 3º tenha sido vetado, o plano plurianual, conforme previsto no inciso I do art. 165 da CF e explicitado no seu § 1º, deverá estabelecer, de forma regionalizada, as **diretrizes**, os **objetivos** e as **metas** da adminis-

¹⁵ O Fundef está regulamentado pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, cujos recursos serão aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino **fundamental** público, e na valorização de seu Magistério. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na **proporção** do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino.

tração pública para as **despesas de capital** e outras **delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada**.

Uma das inovações do **dispositivo vetado** consistia na instituição do **Anexo de Política Fiscal**, onde deveriam ser estabelecidos os objetivos e as metas plurianuais de **política fiscal** a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e os objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

Como se depreende da leitura de algumas das razões apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, o veto não acarreta maiores prejuízos, porque o conteúdo do dispositivo vetado constará de outros demonstrativos instituídos pela LRF, como o Anexo de Metas Fiscais à LDO, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis – receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública – para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.

Convém esclarecer que a expressão “de forma regionalizada” relacionada com o plano plurianual, utilizada pela CF, no § 1º do art. 165 da CF está direcionada mais para a União, sem prejuízo de sua aplicação pelos Estados e pelos Municípios, no contexto territorial de cada um. Com efeito, mesmo nos Municípios, determinado projeto ou atividade dificilmente terá abrangência em toda a extensão do seu território. O mais provável é a restrição dos seus efeitos a determinada região (distritos, bairros etc.).

Portanto, a indicação, tanto quanto possível, da região municipal a ser beneficiada ou objeto de ações incluídas na proposta do plano plurianual, constitui valioso auxílio em prol do controle e da transparência. O PPA deve ser encaminhado ao Poder Legislativo principalmente no primeiro ano de cada Governo, dada a sua aplicabilidade aos programas de **duração continuada**, isto é, com abrangência temporal até superior à do mandato (quatro anos).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º)

Compete à LDO, de acordo com o § 2º do art. 165 da CF:

- **definir** as metas e as prioridades da Administração Pública;
- **orientar** a elaboração da lei orçamentária anual;

- **dispor** sobre as alterações na legislação tributária;
- **estabelecer** a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- **dispor** sobre autorizações para aumento do gasto ou contratação de pessoal da administração direta e indireta (CF, art. 169, § 1º, II).

A LDO foi significativamente fortalecida porque, além dessas incumbências, a LRF, em prol do **equilíbrio** financeiro entre receitas e despesas, também lhe atribuiu, em diversos dispositivos, competência para **disciplinar** várias matérias. Com isso, independentemente da forma e do seu conteúdo atuais, a partir do próximo exercício, deverão ser **incorporados** ao texto da LDO normas que irão disciplinar ou tratar dos seguintes assuntos:

- **fixar** critérios para elaboração da LOA;
- **definir** a forma de utilização e o montante da reserva de contingência;
- **fixar** índices de preços para atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada;
- **disciplinar** a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso;
- **fixar** critérios para limitação de empenho e de movimentação financeira, caso o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal não possa ser comportado pela realização da receita prevista;
- **indicar** as despesas não sujeitas à limitação de empenho e de movimentação financeira;
- **dispor** sobre a **concessão ou a ampliação** de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
- **dispor** sobre a **declaração** do ordenador da despesa, nos casos de aumento, quanto à sua adequação e à compatibilidade orçamentária e financeira, bem como quanto à indicação das consideradas irrelevantes;
- **dispor** sobre a **comprovação**, a ser apresentada pelo proponente, nos casos de criação de despesa obrigatória de caráter continuado, quanto à sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira;
- **fixar** o menor, se for o caso, dos percentuais da despesa total com pessoal, por Poder e órgão;
- **definir** mecanismos para a transferência voluntária de recursos para outro ente, ou para cobrir necessidades de pessoas físicas ou jurídicas;
- **definir** mecanismos para inclusão de novos projetos, os quais deverão constar de relatório, a ser encaminhado ao Legislativo;

- **dispor** sobre normas para controles de custos e de avaliação de resultados.

Além dessas incumbências **adicionais**, a LRF acrescentou à **estrutura** da LDO os denominados **Anexos de Metas Fiscais** e de **Riscos Fiscais**, com a seguinte configuração:

- **Anexo de Metas Fiscais – AMF**, o qual conterá:
 - **metas anuais**, para o **exercício** a que se referirem e para os **dois seguintes**, em valores correntes e constantes¹⁶, relativas a:
 - receitas;
 - despesas;
 - resultados nominal e primário¹⁷; e
 - montante da dívida pública;
 - **avaliação** do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
 - **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, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
 - **evolução** do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a **alienação** de ativos;
 - **avaliação** da situação financeira e atuarial:
 - dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
 - **demonstrativo** da estimativa e compensação da:

¹⁶ Valores constantes são apurados quando se expurgam os efeitos inflacionários dos valores correntes, mediante a aplicação de “índices” que medem a variação do poder aquisitivo da moeda num determinado transcurso de tempo. No Brasil, diversas instituições públicas e privadas calculam e divulgam, mensalmente, variados “Índices” em seus sites na *internet* e em publicações especializadas, a exemplo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA do IBGE e do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI e de Mercado – IGPM, ambos da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

¹⁷ *Resultado nominal*: diferença entre os totais das receitas e das despesas. *Resultado primário*: resultado nominal excluído dos valores correspondentes às receitas de operações de crédito e com a colocação de títulos mobiliários e às despesas com o serviço da dívida (juros, encargos e amortizações).

- **renúncia** de receita; e
- **margem de expansão** das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- **Anexo de Riscos Fiscais – ARF**, onde serão avaliados, informando as providências a serem tomadas caso venham a se concretizar:
 - os **passivos contingentes**; e
 - os **outros riscos** capazes de afetar as contas públicas.

Anexo de Metas Fiscais – AMF

O **AMF**¹⁸ constitui uma das **inovações** da LRF. Na sua elaboração deve-se considerar uma dimensão temporal mínima de seis anos, que abrange, portanto, o exercício em curso, os três precedentes e os dois subseqüentes.

Muitos Municípios já trabalhavam com instrumento semelhante na programação de trabalho a ser incluída no seu projeto de lei orçamentária anual. A diferença é que, doravante, ele será obrigatório, tanto na forma quanto no conteúdo, ressalvada a faculdade prevista para Municípios de menor porte pela própria LRF (inciso III, art. 63). O AMF servirá de base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como para o Acompanhamento da Execução Orçamentária – AEO, para o processo de prestação de contas e para a formatação da LDO do exercício seguinte.

Anexo de Riscos Fiscais – ARF

Outro instrumento tornado obrigatório pela LRF, também ressalvada a faculdade prevista no inciso III da LRF é, possivelmente, o menos utilizado até então pelos órgãos de planejamento de orçamentação dos Municípios. Trata-se do ARF, anexo que deverá descrever os potenciais eventos capazes de perturbar o **equilíbrio** das contas, caso ocorram **passivos contingentes** e **outros riscos**, isto é, a ocorrência de fatos circunstanciais que provoquem geração de despesas imprevisíveis, redução de receitas ou perdas de bens patrimoniais, dentre os quais são citados como exemplo:

¹⁸ Parte específica deste Trabalho detalha procedimentos para sua elaboração.

- alagamentos, deslizamentos etc., que possam provocar inesperados desembolsos financeiros, a perda de bens móveis ou imóveis e até a necessidade de conceder remissão (perdão) de créditos tributários;
- julgamento definitivo de demandas judiciais que determine, igualmente, desembolsos financeiros.

Para que seus valores não se transformem num “chutômetro”, mesmo porque eles devem ser inseridos na LOA como uma parcela da “reserva de contingência”, os responsáveis pela avaliação dos eventos acima mencionados deverão efetuar algumas investigações e levantamentos junto aos registros contábeis, a fim de identificar, ao menos no último **triênio**, a ocorrência de circunstâncias do gênero.

De posse desses levantamentos e dos conseqüentes desembolsos, os quais constituirão uma base para os valores a serem inseridos na proposta orçamentária do próximo exercício, devem ser consultadas outras autoridades. As responsáveis pela frota de veículos e demais bens patrimoniais podem fornecer, por exemplo, informações sobre acidentes que tenham provocado perdas e o respectivo valor daqueles não assegurados, e também as da área jurídica. Destas devem ser obtidos os valores potencialmente desembolsáveis, decorrentes de demandas judiciais em curso.

Realizada essa tarefa, com o cuidado de relacionar, em quadros específicos, as diversas ocorrências, suas causas e os “prejuízos” correspondentes, estar-se-á em condições de elaborar o ARF em bases mais condizentes com a realidade histórica. Além de servir de base para a elaboração de outros demonstrativos, o anexo deve ser objeto de estudo que indique, se for o caso, a necessidade de contratar cobertura de seguros junto a empresas do ramo.

Equilíbrio entre Receitas e Despesas

O planejamento, o controle e a transparência da ação governamental costumam levar ao melhor aproveitamento dos recursos públicos, expresso na obtenção de uma relação custo/benefício mais positiva. Além de enfatizá-los, a LRF explícita, nas novas atribuições da LDO, a necessidade de obtenção do **equilíbrio** entre receitas e despesas. Tal equilíbrio deve ser compreendido como o **equilíbrio financeiro ou de caixa**.

Compete, pois, aos gestores financeiros, adotar as providências necessárias e suficientes à manutenção desse equilíbrio. Os ajustes respectivos poderão ocorrer tanto do lado da receita, quanto da despesa, ou de ambos, embora não se desconheça que é muito mais eficaz reduzir despesa (via contenção de empenhos, por exemplo) do que melhorar o fluxo de ingresso de receita, providência que, inclusive, depende de terceiros (contribuintes ou credores).

Tais gestores deverão estar atentos ao estrito cumprimento de todas as normas legais, pelas autoridades municipais que, de qualquer forma, concorram para ações que impactem os fluxos de receita e de despesa. Sua premissa básica são as vedações do art. 167 da CF (que devem estar reproduzidas na LOM), especialmente as estatuídas nos seus incisos I, II, V, e XI, que constituem disposições claras e precisas para o atingimento desse **equilíbrio**.

É factível supor que a aplicação da LDO, após a vigência da LRF, irá modificar o aspecto irreal de muitos orçamentos, pois se espera que reflitam, doravante, quantitativa e qualitativamente, as linhas de ação minimamente planejadas da Administração Pública, agora mais cerceadas com a imposição de restrições e limitações ao seu campo de ação. Abordando o tema, lecionam Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Jr.¹⁹:

Modernamente o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas: é um instrumento de trabalho. Neste sentido, é possível utilizar o orçamento como meio de descentralização administrativa, de delegação de competência e de apuração de responsabilidades, não só da organização, mas também dos gestores, de modo que a sua aprovação signifique a autorização para a ação e, concomitantemente, o início do processo de controle.

Lei Orçamentária Anual – LOA (arts. 5º a 7º)

Como conseqüência das normas emanadas da CF e da LRF e tendo em mente o processo de planejamento, o projeto da lei orçamentária anual, previsto no inciso III do art. 165 da CF, deverá ser elaborado de forma

¹⁹ REIS, Heraldo da Costa, MACHADO Jr., *A Lei 4.320 comentada*. IBAM, Rio de Janeiro, 28a ed., 1997, p. 12.

compatível com o plano plurianual e com a LDO e, sem prejuízo dos demonstrativos estatuídos pela Lei nº 4.320/64:

- **conterá**, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais²⁰;
- **será acompanhado** de demonstrativo do **efeito regionalizado**, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º do art. 165 da CF) sobre as:
 - **receitas e despesas**;
 - **respectivas** medidas de compensação para:
 - **renúncias** de receita; e
 - **aumento** de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- **conterá reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na RCL, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de:
 - **passivos** contingentes;
 - **riscos e eventos** fiscais imprevistos.
- **não consignará**:
 - **crédito** com:
 - **finalidade imprecisa**; ou
 - **dotação ilimitada**; e
 - **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 (determinação contida no § 1º, art. 167 da CF);
- **engloba** todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão.

Contudo, o refinanciamento da dívida pública constará, separadamente, na lei orçamentária e nas de crédito adicional, cuja atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO, ou em legislação específica. Entretanto, o § 4º do art. 29 da LRF admite que o total do refinanciamento, ao final de cada exercício, também seja acrescido das operações de crédito autorizadas no orçamento e para este efeito realizadas.

²⁰ Ao longo de toda a LRF, há menção a vários anexos e demonstrativos. O detalhamento dos respectivos conteúdos indica que muitos comungam a mesma informação ou os posteriores utilizam informações ou valores resultantes dos anteriores. Assim, a elaboração de qualquer um deles **não** deve ser entendida como uma tarefa isolada.

Não se deve esquecer que a LRF está disciplinando, entre outros, o § 5º, art. 165, da CF, segundo o qual o orçamento fiscal abrangerá os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. A propósito, os Professores Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Jr.²¹ tecem os seguintes comentários:

*Assim, o orçamento de determinada entidade de direito público interno deve ser **uno**, isto é, a entidade deve possuir apenas um orçamento e não mais que um para dado exercício financeiro, o qual conterá todas as suas receitas e despesas e outros recursos. Mas se essa entidade possuir uma autarquia pública, ainda que integre o orçamento consolidado e, portanto, seja aprovado pela lei, conforme dispõe o art. 165, § 5º da CF, o orçamento dessa entidade autônoma durante a sua execução estará desligado administrativamente do orçamento da entidade, tendo sua própria **unidade**, sua **universalidade** e será **anual** (os nossos grifos destacam os princípios orçamentários implícitos no texto).*

Execução Orçamentária e Cumprimento das Metas (arts. 8º a 10)

O Poder Executivo **estabelecerá** a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso **até trinta dias** após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser exclusivamente a LDO, porquanto a alínea c do inciso I do art. 4º foi revogada. Tal prática, já é amplamente adotada, conforme se vê no art. 47 da Lei nº 4.320/64.

Na execução orçamentária, os recursos legalmente **vinculados** à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Essa determinação impõe a adoção de procedimentos especiais para gerir os recursos vinculados e suas aplicações como movimentação financeira em contas específicas.

A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais (precatórios), por meio de sistema de

²¹ REIS, Heraldo da Costa, MACHADO Jr. op. cit. p.16.

contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica para efeitos de prioridade de pagamento, determinada no art. 100 da CF.

Através do acompanhamento **dinâmico** da execução orçamentária e do cumprimento das metas sistematicamente ao término de **prazos rígidos**, devem ser adotadas as seguintes **providências** (art. 9º):

- **avaliação bimestral: ao final de cada bimestre**, caso a realização da receita prevista não possa comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de **Metas Fiscais**, será **promovida**, nos **trinta dias** subseqüentes, limitação de empenho e de movimentação financeira, nos montantes necessários, segundo os critérios fixados pela LDO;
- **avaliação quadrimestral: até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro**, o Poder Executivo demonstrará e **avaliará** o cumprimento das metas fiscais de cada **quadrimestre**, em audiência pública na Comissão específica da Câmara Municipal.

A limitação de empenho e de movimentação financeira não se aplica às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais²² do **ente**, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações, cujos empenhos foram limitados, dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Se os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido, o Poder Executivo fica autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO. Este dispositivo se junta a outros que têm sido objeto de críticas formuladas por juristas e especialistas em vários seminários e publicações especializadas. No caso presente, porque colide com a determinação expressa do art. 168 da CF e, mais do que isso, com a independência e a harmonia entre os Poderes, consagradas no art. 2º da CF.

22 A expressão “despesas que constituam obrigações constitucionais e legais” está mal empregada na LRF, vez que poderá dar a entender que existem despesas “ilegais”. Na realidade, deve-se entender como despesas, para cuja realização há uma receita vinculada ou uma determinação legal expressa, que impeçam o administrador de postergar a sua efetivação.

As providências a serem tomadas até **trinta dias** após o encerramento de cada **bimestre** e de cada **quadrimestre** dão a tônica da **dinâmica** do acompanhamento da execução orçamentária. Note-se que, apesar do relatório bimestral estar previsto no § 3º, art. 165 da CF, as seguintes providências impostas constituem **inovações** operacionais, atuando em busca do **equilíbrio** entre receitas e despesas:

- a **adoção** das medidas relativas à limitação de empenho e de movimentação financeira;
- a **demonstração** e a **avaliação** do cumprimento das metas fiscais de cada **quadrimestre**, em **audiência pública** na Comissão específica da Câmara Municipal.

As determinações da LRF, contidas nos arts. 8º a 10, possuem um objetivo implícito – propiciar um acompanhamento **dinâmico** e prospectivo da execução orçamentária e do cumprimento das metas, uma das premissas inovadoras da LRF na busca do **equilíbrio** financeiro. Além disso, **obrigam** a utilização de novos instrumentos de gestão financeira e, conseqüentemente, **liberam** os gestores de possíveis críticas de ordenadores da despesa quando adotam as providências cabíveis para tanto, de estarem agindo de forma discricionária.

RECEITA PÚBLICA

Previsão e Arrecadação (arts. 11 e 12)

Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a **instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional de cada ente da Federação. O Município que não cumprir essa norma desobedece ao mandamento constitucional expresso no inciso III, art. 30 da CF, e ficará impedido de receber transferências voluntárias do Estado ou da União ou de qualquer outro Município.

Segundo a LRF, as **previsões** de receita:

- **observarão** as normas técnicas e legais;
- **considerarão os efeitos:**
 - das alterações na legislação;

- da variação do índice de preços;
- do crescimento econômico;
- de qualquer outro fator relevante;
- **serão acompanhadas:**
 - de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos;
 - da projeção para os dois exercícios seguintes àquele a que se referirem;
 - da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

O Poder Legislativo somente efetuará **reestimativa** de receita se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Ademais, o **montante** previsto para as receitas de **operações de crédito** não poderá ser superior ao das **despesas de capital**, constantes do projeto de lei orçamentária²³.

O Poder Executivo Municipal colocará à disposição do Poder Legislativo, no mínimo **trinta dias** antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

As receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em **metas bimestrais** de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas:

- de **combate** à evasão²⁴ e à sonegação²⁵;
- da **quantidade** e dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa,
- de **evolução** do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (inscritos ou não em dívida ativa).

A explicitação relativa à obrigatoriedade de instituir e arrecadar seus tributos derruba a tese de alguns financistas, que consideram voluntária essa competência institucional dos Municípios (isto é, admitem a possibilidade de deixarem de cobrar o IPTU, por exemplo). O desdobramento, em **metas bimestrais** de arrecadação, com a especificação das medidas acima, reforça o entendimento de que não basta somente efetuar o **lançamento**

²³ Essa restrição deriva do disposto no art. 167, III da CF.

²⁴ Forma de evitar o pagamento de tributos com base nas “brechas” legais.

²⁵ Forma de evitar o pagamento de tributos de modo fraudulento ou de má-fé.

dos tributos, mas envidar todos os esforços para que o crédito tributário **ingresse**, sob a forma de numerário, nos cofres municipais.

As ações necessárias à previsão da receita também exigem, além do conhecimento dos valores arrecadados nos últimos três anos e de outras informações produzidas pelos vários órgãos do Governo Municipal (Fisco, administradores de mercados públicos etc.), outras, relacionadas com a variação dos índices de preço e de crescimento econômico, para justificar a metodologia de cálculo e premissas utilizadas, especialmente no caso das transferências institucionais (ICMS, FPM etc.). Devem ser consultados, entre outros, o Anuário Estatístico do Estado, documentos (pesquisas) do IBGE, bem como o anexo específico à mensagem que encaminhar o projeto da LDO da União, no qual serão especificados (§ 4º, art. 4º da LRF) os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente²⁶.

Da Renúncia de Receita (art. 14)

A **concessão** ou a **ampliação** de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra **renúncia** de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do **impacto** orçamentário-financeiro (tanto no **exercício** em que deva iniciar sua vigência, como nos **dois seguintes**), atender ao disposto na LDO e a pelo menos **uma** das seguintes condições:

- **demonstração**, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO;
- **acompanhamento** de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A **renúncia** de receita compreende: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de

²⁶ A maioria desses documentos está disponível na *Internet*, atualmente fonte valiosa de pesquisa. A equipe governamental incumbida de elaborar este, como os demais demonstrativos, anexos etc., referidos na LRF, deve ficar apta para utilizá-la.

alíquota ou modificação de base de cálculo, que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado²⁷.

Portanto, a partir da vigência da LRF, qualquer proposta, do Executivo ou do Legislativo, versando sobre concessão de incentivos fiscais, somente deverá ter prosseguimento caso seja acompanhada dos seguintes demonstrativos:

- **da estimativa** do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
- **de que atende** ao disposto na LDO;
- **de que a renúncia** atenda a pelo menos uma das seguintes condições:
 - **esteja considerada** na estimativa de receita da lei orçamentária, e não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; ou
 - **seja compensada** por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição²⁸.

Não basta que os objetivos do projeto de lei, concedendo benefício fiscal, sejam os mais nobres. A CF, instrumentalizada com os mandamentos impostos pela LRF, exige que sejam **quantificados e medidos** os seus impactos nas finanças municipais, para permitir a avaliação da relação custo/benefício e facilitar a tarefa dos membros do Poder Legislativo de realizar a avaliação do mérito. Em outras palavras, facilitar à Câmara Municipal, neste caso, analisar as repercussões da medida na programação dos investimentos e na prestação dos serviços públicos a cargo do Municí-

27 O § 6º, art. 150 da CF se refere a “subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições”.

28 Basicamente, somente a elevação de alíquotas para cálculo de impostos pode surtir os efeitos desejados, porque tanto a instituição de taxas quanto a de contribuição de melhoria resultam em receitas recuperatórias dos custos incorridos na prestação dos serviços ou nas atividades que gerarem eventuais taxas, ou no custo da obra que enseja a cobrança da contribuição de melhoria. Por outro lado, as bases de cálculo dos impostos, por determinação expressa do art. 146, III, a, da CF, já estão determinadas no Código Tributário Nacional, recepcionado como Lei Complementar, e não podem ser alteradas por lei municipal. A eventual atualização dos valores venais dos imóveis, por exemplo, quando muito, corrige uma falha grosseira do Fisco Municipal, porque eles devem refletir, sempre, os valores de mercado.

pio, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, em decorrência da redução dos recursos financeiros, causando prejuízo à comunidade. Esse prejuízo pode ser, comparativamente, superior ao benefício a ser concedido, aspecto que merece a maior atenção.

DESPESA PÚBLICA

Geração da Despesa (arts. 15 e 16)

Os atos voltados para a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de **ação governamental**, que acarretem aumento da despesa, serão acompanhados de:

- **estimativa** do impacto orçamentário-financeiro no **exercício** em que deva entrar em vigor e **nos dois subsequentes**, acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas;
- **declaração** do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO.

Para os fins da LRF, considera-se:

- **adequada** à lei orçamentária anual a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
- **compatível** com o plano plurianual e a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas** ao patrimônio público a **geração** de despesa e a **assunção** de obrigação que não atendam os requisitos acima. Ademais, essas normas constituem condição prévia para:

- **empenho** e **licitação** de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- **desapropriação** de imóveis urbanos, a que se refere o § 3º do art. 182 da CF.

Essas medidas, combinadas com as restrições à concessão de benefícios fiscais, sem prejuízo das demais ações inibidoras de eventuais desvios orçamentários ou financeiros, buscam o tão almejado **equilíbrio** fiscal e, mais uma vez, instrumentalizam os gestores financeiros.

Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (art. 17)

Será considerada **obrigatória de caráter continuado** a despesa **corrente** derivada de lei ou ato administrativo normativo, que fixe a obrigação legal de sua execução por um período superior a **dois exercícios**. O ato que criar ou aumentar despesa dessa espécie deverá ser:

- **instruído** com a estimativa prevista do **impacto** orçamentário-financeiro no **exercício** em que deva entrar em vigor e nos **dois subsequentes** e com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio;
- **acompanhado** de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO e que seus efeitos financeiros, nos **períodos seguintes**, serão compensados, em caráter permanente, pelo **aumento** de receita ou pela **redução** de despesa.

Caso a hipótese para realização dessa despesa implique **aumento** permanente de receita, ela **não será executada** antes da implementação das medidas que visem alcançar esse objetivo.

A LRF considera aumento permanente da receita o oriundo de:

- **elevação** de alíquotas;
- **ampliação** da base de cálculo;
- **majoração** ou **criação** de tributo ou contribuição.

A **comprovação**, a ser apresentada pelo proponente, conterá as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da LDO. Note-se que se considera **aumento** de despesa a **prorrogação** daquela criada por prazo determinado.

Igualmente, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a **geração** de despesa ou a **assunção** de obrigação que

não atendam os requisitos acima. Essas normas não se aplicam às despesas destinadas ao serviço da dívida, nem ao reajustamento de remuneração de pessoal, de que trata o inciso X do art. 37 da CF.

Portanto, fica vedada a realização de qualquer nova **despesa corrente de caráter continuado**:

- salvo se compensada com **redução** de outra despesa; ou
- enquanto não **vigora** o dispositivo legal que **aumentará** a receita tributária própria em valor suficiente para financiar essa despesa.

Como a LRF não admite sua compensação com o incremento da receita proveniente do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante²⁹ (como a descoberta de um poço de petróleo no território do Município, por exemplo), constata-se uma contradição entre essa norma restritiva e os pressupostos estabelecidos para as previsões da receita no art. 12.

A regra contida neste artigo assume uma importância vital na programação das obras e de outros investimentos. Como se sabe, praticamente todos esses investimentos (classificáveis como despesas de capital) são geradores de futuras despesas correntes de caráter continuado (classificáveis como despesas de custeio) e até de outras despesas de capital (equipamentos do posto de saúde ou da escola, por exemplo), sem que, na maioria das vezes, haja previsão dos seus impactos nos orçamentos futuros.

Das Despesas com Pessoal

Definições e Limites (arts. 18 a 20)

Entende-se como despesa total com pessoal o **somatório** dos gastos do **ente** da Federação com os:

- ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas

²⁹ Para 2001 a LDO federal está admitindo a compensação com o incremento da receita proveniente do crescimento econômico.

e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;

- encargos sociais e contribuições recolhidas pelo **ente** às entidades de previdência;
- contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, os quais serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

A despesa **total** com pessoal, em **cada período de apuração**, será calculada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência³⁰, e, no caso dos Municípios, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da RCL.

Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- **de indenização** por demissão de servidores ou empregados;
- **relativas** a incentivos à demissão voluntária;
- **derivadas** da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da CF, ou seja, as decorrentes de convocação extraordinária do Poder Legislativo, em caso de urgência ou interesse público relevante;
- **decorrentes** de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- **com inativos**, ainda que, por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - da compensação financeira (entre os diversos regimes de previdência social) de que trata o § 9º do art. 201 da CF;
 - das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

A **repartição** dos limites globais não poderá exceder os seguintes percentuais:

³⁰ Impacta o orçamento do mês no qual foi realizada, independentemente de ter sido paga ou não.

- **6%** (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- **54%** (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo Municipal.

Isto significa dizer que não poderá haver **compensação** entre os Poderes. Assim, por exemplo, se o Poder Legislativo consumir somente 5%, o fato não autoriza o Executivo Municipal a despende 55%. E vice-versa³¹.

No Poder Legislativo, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF (triênio 97/99), ou seja, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

Para os repasses previstos no art. 168 da CF, a entrega, até o **dia 20 de cada mês**, dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão, será a resultante da aplicação dos percentuais definidos acima, ou aqueles fixados a menor, se for o caso, na LDO³².

31 Em 14/02/2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, que fixa limites para os subsídios dos Vereadores e os tetos das despesas do Poder Legislativo Municipal, em função da faixa de população do Município. Como essa emenda só entra em vigor no dia 01/01/2001, os impactos decorrentes dos subsídios somente se farão sentir a partir de 2005, porque caberá aos Vereadores, que tomarem posse no início do próximo ano, fixar os subsídios dos que os substituirão na legislatura subsequente. O mesmo não se pode dizer dos percentuais correspondentes aos tetos com as despesas **totais** da Câmara de Vereadores – CV. A base de cálculo destas últimas, sobre a qual serão aplicados os percentuais que resultarão nos limites, será constituída exclusivamente das receitas tributárias próprias – RTP e das transferências constitucionais -TC (FPM, cotas-partes do ICMS, IPVA etc.), sendo, portanto, inferior à da RCL. Isso porque a base de cálculo da RCL engloba outras receitas, apesar de as transferências constituírem parcelas significativas desta. Assim, a partir de 01/01/2001, cada Câmara deverá efetuar os cálculos respectivos, sendo **certo** que as CV de Municípios com população **superior** a trezentos mil habitantes deverão aplicar menos que os 6% da RCL em despesas de pessoal, porquanto a EC 25 admite o máximo de 6% do somatório da RTP com a TC para o **total** da despesa do Poder Legislativo Municipal, excluídos os gastos com inativos. É **provável** que o mesmo ocorra em algumas CV de Municípios com população **inferior** a trezentos mil habitantes. Em qualquer caso, predominam as determinações da EC, por ser detentora de hierarquia superior à da LRF.

32 O § 5º do art. 20 admite que a LDO poderá fixar limites distintos dos estabelecidos como teto pelo *caput*. Este é mais um ponto de discórdia na interpretação da LRF. Preferimos os valores especificados nos incisos I, II e III do art. 20. Admitimos, contudo, que a LDO de determinado Município poderá reduzir para 52%, por exemplo, o teto dos gastos com pessoal do seu Poder Executivo, embora não possa elevar para mais de 6% o do seu Poder Legislativo.

Embora o estabelecimento desses percentuais venha sendo, a exemplo de outros dispositivos, objeto de críticas e de demandas judiciais, na prática, em termos financeiros, não deve provocar maiores impactos, porque, no regime anterior (Lei Rita Camata), apesar de não haver essa discriminação, ela já ocorria, porque os dois Poderes somente deveriam aplicar os percentuais respectivos sobre os valores da RCL efetivamente disponíveis para cada um, sob pena de incorrer-se em dupla contagem.

Vale ressaltar que não só a Administração Indireta está submetida ao teto estabelecido pelo § 1º do art. 169, da CF (com a redação da EC 19/98) para o Poder ao qual se vincula, como que contribui para o cômputo de suas despesas de pessoal. Ademais, são inconcebíveis interesses divergentes ou opostos entre a Administração Direta e seus fundos³³, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades constituídas pelo Poder Público.

Entendimento contrário permitiria que uma entidade pertencente ao Poder Público desobedecesse um mandamento ao qual o ente que a criou está submetido por determinação expressa da CF (art. 169), materializada pela LRF. Além disso, essa determinação constitucional perderia seu significado e efeito se cada ente, para fugir ao limite, pudesse criar uma entidade que, por hipótese radicalizada, fosse incumbida de realizar todas as suas ações, mesmo que sob a forma de contrato de gestão, sem ficar vinculada ao teto das despesas de pessoal.

Deduz-se da assertiva acima que o teto seja computado no agregado das contas de cada Poder e respectivas entidades da administração indireta, devendo o sistema de registro contábil estar preparado para proceder às agregações, com exclusão das duplicidades e das operações intragovernamentais, e indicar eventuais responsáveis por possíveis excessos.

Controle da Despesa Total com Pessoal (arts. 21 a 23)

É nulo³⁴ de pleno direito o ato:

³³ A inclusão dos fundos como entidade constitui mais uma das falhas de redação da LRF, porque, como se sabe, os fundos nada mais são do que reservas financeiras específicas, destinadas a uma determinada aplicação. Não têm personalidade jurídica, os que o impedem de praticar atos como a admissão de pessoal.

³⁴ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *op.cit.*, p. 225, afirma que são nulos os atos que não podem ser convalidados, como os que a lei assim declare.

- **que provoque** aumento da despesa com pessoal e não atenda:
 - às exigências relativas às despesas de caráter continuado e ao disposto no inciso XIII do art. 37 (vinculação e equiparação de vantagens pessoais) e no § 1º do art. 169 da CF (restringe vantagens e admissão e contratação de pessoal);
 - ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo³⁵.
- **de que resulte** aumento da despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder.

Ao final de **cada quadrimestre**, será efetuada a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos. Se a despesa exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, o que corresponde a um “gatilho”³⁶, ficam vedados:

- **concessão** de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (inciso X, art. 37 da CF);
- **criação** de cargo, emprego ou função;
- **alteração** de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- **provimento** de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- **contratação** de hora extra, salvo no caso de convocação extraordinária do Congresso Nacional (inciso II, § 6º do art. 57 da CF) e as situações previstas na LDO.

Se os limites definidos forem **ultrapassados**, sem prejuízo das vedações acima, o percentual excedente terá que ser eliminado, nos **dois quadrimestres** seguintes, sendo pelo menos um terço no **primeiro**, adotando-se, entre outras medidas, como a facultada redução temporária da jornada de

³⁵ Os limites de 12% da RCL estão estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

³⁶ Esse “gatilho”, como é mais comumente conhecido, por se tratar de um sinal de alerta para o acionamento de providências, que evitem a ultrapassagem do limite total, também é denominado, nos meios técnicos, de “limite prudencial”.

trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária, as providências abaixo (§§ 3º e 4º do art. 169 da CF):

- **redução** em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança;
- **exoneração** dos servidores não estáveis;
- **exoneração** de servidores estáveis, caso as medidas anteriores não sejam suficientes, sem prejuízo da indenização correspondente.

Não **alcançada a redução** no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o Município não poderá:

- **receber** transferências voluntárias;
- **obter** garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- **contratar** operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Se, no **primeiro quadrimestre do último ano do mandato** dos titulares de Poder, essa despesa exceder os limites, essas restrições são aplicadas imediatamente. O art. 2º da Lei nº 10.028/2000 manda acrescentar o art. 359-G ao Código Penal, o qual estabelece a pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, a quem ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.

Despesas com a Seguridade Social (art. 24)

Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da CF. Devem ser atendidas, ainda, as exigências impostas à criação das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, isto é, a compensação do gasto pelo aumento da receita tributária ou pela redução permanente da despesa. É **dispensada** da compensação exigida para a criação de despesa de caráter continuado (art. 17), o aumento de despesa decorrente de:

- **concessão** de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação, previstas na legislação pertinente;

- **expansão quantitativa** do atendimento e dos serviços prestados;
- **reajustamento** de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Esse normativo aplica-se aos benefícios ou aos serviços de saúde, previdência e assistência social, inclusive aos destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

Transferências Voluntárias (art. 25)

O mecanismo de transferência voluntária é conceituado como a **entrega** de recursos correntes ou de capital a outro **ente** da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A transferência voluntária, além das normas estabelecidas na LDO da esfera governamental que faz o repasse, fica condicionada à:

- **existência** de dotação específica;
- **não destinação** a pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista (inciso X, art. 167 da CF);
- **comprovação**, por parte do beneficiário, de:
 - que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
 - cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
 - observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
 - previsão orçamentária de contrapartida.

É **vedada** a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias, constantes da LRF, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

O objetivo deste dispositivo é claramente restringir as chamadas Transferências Intergovernamentais classificadas, respectivamente, sob os Códigos 3.2.2.0 e 4.3.2.0, como transferências correntes ou transferências de capital, no Adendo I à Portaria SOF nº 8, de 04.02.85, que atualiza a discriminação da despesa, a que se refere o art. 13 da Lei nº 4.320/64. Como a maioria dessas transferências ocorre entre a União e os Municípios, a LRF utiliza uma maneira prática de induzir as municipalidades a buscar o tão almejado equilíbrio fiscal com seus próprios esforços.

Ademais, os convênios relativos às transferências voluntárias somente poderão ser firmados se, além de atendidas as demais condições acima, o ente beneficiário tiver feito constar, em seu orçamento, a previsão da **contrapartida**. Esta restrição impede, doravante, a transferência intergovernamental, a “fundo perdido”, sem a conveniente indicação precisa de sua aplicação, porque a mesma terá, sempre, o caráter complementar de um projeto ou de uma atividade.

Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado (arts. 26 a 28)

A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir:

- **necessidades** de pessoas físicas; ou
- **déficits** de pessoas jurídicas;
 - deverá:
 - **ser** autorizada por lei específica;
 - **atender** às condições estabelecidas na LDO; e
 - **estar** prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Essa regra **aplica-se** a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, às instituições financeiras e ao Banco Central do Brasil e nela se compreendem **incluídas**:

- a **concessão** de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;
- a **concessão** de subvenções; e
- a **participação** em constituição ou aumento de capital.

A destinação dos recursos mencionados se enquadram nas Transferências a Pessoas e nas Transferências a Instituições Privadas, igualmente codificadas no Adendo I à Portaria SOF nº 8, de 04.02.85, que atualiza a discriminação ou a especificação da despesa, a que se refere o art. 13 da Lei nº 4.320/64, como 3.2.5.0 (despesas de transferências correntes) e 3.2.3.0 (despesas de transferências correntes) e 4.3.3.0 (despesas de transferências de capital).

As primeiras, além de registrarem os gastos com inativos, pensionistas, encargos patronais etc. do ente, incluem os gastos com Apoio Financeiro a Estudantes e Outras Transferências a Pessoas, enquanto as segundas englobam as Subvenções Sociais (3.2.3.1 – corrente) e Econômicas (3.2.3.2 – corrente) e Auxílios para Despesas de Capital (4.3.3.1) e Contribuições para Despesas de Capital (4.3.3.2).

Os arts. 16 e 17 da Lei nº 4.320/64 estabelecem as condições e os critérios para a concessão das subvenções sociais, enquanto o art. 18 determina que as subvenções econômicas são utilizadas para cobertura de **déficits** de manutenção das empresas estatais, bem como da diferença entre os preços de mercado e os de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais e, ainda, para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais. Já os Auxílios para Despesas de Capital se caracterizam como transferências decorrentes da lei do orçamento, ao passo que as Contribuições para Despesas de Capital decorrem de transferências estabelecidas em lei específica, que não a do orçamento.

A conjugação dos artigos 26 a 28 da LRF com os mencionados acima, da Lei nº 4.320/64, permite inferir que as condições determinadas pelos primeiros somente se aplicam às Transferências a Pessoas destinadas à concessão de Apoio Financeiro a Estudantes e Outras que vierem a ser estabelecidas por **lei específica**, segundo as condições da LDO, e às subvenções econômicas utilizadas para cobertura de **déficits** de manutenção das empresas estatais.

Em conseqüência, as transferências tratadas nos arts. 16 a 18 da Lei nº 4.320/64, não excepcionalizadas pelos 26 a 28 da LRF, e continuarão sendo concedidas na forma usual. Convém notar que a LRF ampliou a concessão das subvenções econômicas utilizadas para cobertura de **déficits** a quaisquer outras pessoas jurídicas, igualmente de acordo com o que vier a ser

estabelecido em **lei específica**, segundo as condições da LDO, desde, claro, que previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Deve ser destacado, também, que a LRF (art. 27) permite a **concessão** de crédito por **ente** da Federação a pessoa, física ou jurídica, que não esteja sob seu controle direto ou indireto, cujos encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não deverão ser inferiores aos definidos em lei (municipal, estadual ou federal) ou ao custo de captação. Tanto as prorrogações e as composições de dívidas decorrentes dessas operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com essa regra, dependem de autorização em lei específica, sendo o **subsídio** correspondente consignado na **lei orçamentária**. Com isso, continuam sendo permitidas as operações realizadas em alguns Estados e Municípios sob a denominação de "Banco do Povo".

Finalmente, parece existir uma contradição entre o art. 27 da LRF e seu parágrafo único e o Capítulo IV da Constituição da República, que trata do sistema financeiro nacional, que estatui regras para o funcionamento das entidades de crédito, que são fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.

DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO

Definições Básicas (art. 29)

A LRF adota as seguintes definições:

- **dívida pública consolidada ou fundada**: montante total, apurado sem duplicidade:
 - das **obrigações financeiras** do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados; e
 - da **realização de operações de crédito**, para amortização em prazo:
 - **superior a doze meses**;
 - **inferior a doze meses**, cujas receitas tenham constado do orçamento.
- **dívida pública mobiliária**: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, pelos Estados e pelos Municípios;
- **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de:

- mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título;
- aquisição financiada de bens ou arrendamento mercantil;
- recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços;
- outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;
- assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo **ente** da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências impostas nos casos de Geração de Despesas de que tratam os arts. 15 e 16;
- **concessão de garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;
- **refinanciamento da dívida mobiliária** emissão de títulos para pagamento do principal, acrescido da atualização monetária.

O **refinanciamento** do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária. Esse normativo **impede** que os Municípios que **refinanciaram** sua dívida com a União emitam títulos até a quitação da dívida refinanciada.

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito (art. 30)

No prazo de **noventa dias**, após a publicação da LRF, o Presidente da República deveria submeter ao:

- **Senado Federal:** proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo³⁷;
- **Congresso Nacional:** projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal (inciso XIV, art. 48 da CF), acompanhado da demonstração de sua adequação aos tetos fixados para a dívida

³⁷ Através da Mensagem Presidencial nº 1069/2000, a proposta foi encaminhada ao Senado Federal, onde recebeu o nº 154/2000.

consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo³⁸.

As propostas referidas acima e suas alterações deverão conter:

- **demonstração** de que os limites e as condições guardam coerência com as normas estabelecidas na LRF e com os objetivos da política fiscal;
- **estimativas** do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;
- **razões** de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;
- **metodologia** de apuração dos resultados primário e nominal.

As propostas mencionadas também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração. Os limites serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação constituindo, para cada um deles, limites máximos. Sempre que alterados os fundamentos das propostas, em razão de instabilidade econômica ou de alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

Os gestores deverão estar atentos para:

- **verificar, ao final de cada quadrimestre**, se a dívida consolidada atende ao limite;
- **incluir os precatórios** judiciais não pagos durante a execução do orçamento nos limites da dívida consolidada.

Recondução da Dívida aos Limites (art. 31)

Se a dívida consolidada de um **ente** da Federação ultrapassar o respectivo limite, ao final de um **quadrimestre**, deverá ser a ele reconduzida até o término dos **três subseqüentes**, reduzindo o excedente em pelo menos

³⁸ Igualmente, o projeto de lei já se encontra em tramitação no Congresso Nacional. No caso dos Municípios, está previsto um teto de dívida consolidada equivalente a 120% da RCL e um dispêndio máximo, em cada 12 meses, de até 11,5% da RCL.

25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

- **estará** proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- **obterá** resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

As restrições acima **aplicam-se** imediatamente, se o montante da dívida exceder o limite no **primeiro quadrimestre (janeiro a abril) do último ano do mandato** do Chefe do Poder Executivo.

Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária³⁹.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Contratação de Operações de Crédito (arts. 32 e 33)

Caberá ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito em pleito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. O ente interessado formalizará seu pleito fundamentado em parecer de seus **órgãos técnicos e jurídicos**, demonstrando:

- a **relação** custo-benefício,
- **interesse** econômico e social da operação;
- e o **atendimento** das seguintes condições:
 - **existência** de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

³⁹ Essas informações poderão ser obtidas no *site* do Ministério da Fazenda.

- **inclusão** no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- **observância** dos limites e das condições fixados pelo Senado Federal;
- **autorização** específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- **vedação das operações de crédito que excedam** o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa (inciso III, art. 167 da CF), considerando-se, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas. Excetuam-se do cômputo das despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;
- **observância** das demais restrições estabelecidas na LRF.

O Ministério da Fazenda, sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

- **encargos** e condições de contratação;
- **saldos** atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

A instituição financeira (art. 33) que contratar operação de crédito com **ente** da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que essa operação atende às condições e aos limites estabelecidos. Caso contrário, a mesma será considerada **nula**, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada **reserva específica**, na lei orçamentária, para o exercício seguinte.

Essa disposição praticamente impede a contratação de operação de crédito, especialmente para os Municípios de pequeno porte, porque dificilmente as instituições financeiras incorrerão no risco de receberem o valor desembolsado, em data incerta, desacompanhado dos juros e dos demais encargos financeiros.

Das Vedações (arts. 34 a 37)

Fica **vedada** a realização das seguintes **operações de crédito**:

- entre um **ente** da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e **outro**, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.
- as **equiparadas** às seguintes:
 - **captação** de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
 - **recebimento** antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social, com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
 - **assunção** direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
 - **assunção** de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Essas determinações merecem um comentário adicional, especialmente ante o disposto no seu art. 35, que assevera:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação⁴⁰, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.”

*§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput, as operações entre instituição financeira estatal e **outro ente** da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que **não** se destinem a:*

*I – **financiar**, direta ou indiretamente, despesas correntes;*

⁴⁰ Dá-se a novação quando o devedor contrai com o credor uma nova obrigação que altera a natureza da primeira (Código Comercial, art. 438, I).

*II – **refinanciar** dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.*

A leitura indica que o objetivo é restringir exclusivamente às instituições integrantes do sistema financeiro a competência para realizar operações de crédito. O provável argumento usado para justificar essa determinação deve ser o de que a mesma facilita o controle dessas operações, quer pelo Banco Central, como órgão fiscalizador e dotado da faculdade de impor-lhes restrições do lado da oferta de recursos, quer pelo Ministério da Fazenda, a quem a LRF (art. 32) atribui competência para verificar o cumprimento dos limites e das condições relativos a cada operação de crédito.

Ademais, as operações financeiras permitidas são bastante restritas – não financiam, direta ou indiretamente, despesas correntes nem dívidas não contraídas junto à própria instituição.

Tal entendimento permite que se faça um confronto entre essa norma da LRF e o art. 52 da Carta Magna, que atribui competência privativa ao Senado Federal para:

*V – **autorizar** operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios;*

*VI – **fixar**, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios;*

*VII – **dispor** sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal;*

*VIII – **dispor** sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno – e*

*IX – **estabelecer** limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

O **Senado Federal**, através da Resolução nº 78, de 01.07.98 (DOU de 08.07.98), dispôs sobre limites e condições de autorização para as operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal, dos

Municípios e de suas autarquias e fundações. Dentre as vedações lá estabelecidas, não está nenhuma restrição aos credores, inclusive aos Municípios, como o fez o art. 35 da LRF.

Fica evidente que os dispositivos constitucionais que tratam do assunto (arts. 52 e 163) objetivam disciplinar o montante e as condições de endividamento do setor público, na sua globalidade, de forma que o cômputo de todos os fluxos das obrigações de todos os entes (especificados nos incisos V, VII, VIII e IX) não exceda o montante da dívida consolidada total (estoque previsto no inciso VI), dada sua relevância para as políticas macroeconômica, monetária e fiscal do País.

Entretanto, ante a competência privativa atribuída ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno, fica a impressão de ter havido uma limitação indevida a uma das missões exclusivas dessa Casa Legislativa, porque, se ela estabelece esses limites e condições e não faz restrição aos credores, a decisão não terá nenhuma serventia para os Estados e os Municípios que buscarem outras fontes de oferta de crédito distintas das instituições bancárias, a exemplo dos fundos existentes em vários Estados da Federação, cujas aplicações são voltadas para financiar ações municipais na área do desenvolvimento urbano, dentre outras⁴¹.

Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO (art. 38)

A **ARO** destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as normas para contratação de operações de crédito (art. 32). Além disso, a LRF submete a ARO às seguintes regras:

- **realizar-se-á** somente a partir do **décimo dia** do início do exercício;
- **deverá** ser paga, com juros e outros encargos incidentes, até o **dia dez de dezembro** de cada ano;

⁴¹ Embora, como lei complementar, a LRF possa (incisos II, III e IV do art. 163 da CF) dispor sobre: (i) dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; (ii) concessão de garantias pelas entidades públicas; e (iii) emissão e resgate de títulos da dívida pública.

- **não será** autorizada, se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada, ou indexada à Taxa Básica Financeira – TBF, ou à que vier a substituí-la;
- **estará** proibida:
 - **enquanto** existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
 - **no último ano de mandato** do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

De acordo com a LRF, as AROs:

- **não serão** computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição da República, desde que liquidadas no prazo definido acima;
- **serão** realizadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora, em processo competitivo eletrônico, promovido pelo Banco Central do Brasil, o qual manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Como se verifica, a operação de crédito desse tipo, a exemplo das demais, está sujeita a fortes restrições. A maior delas é a sua proibição **no último ano de mandato** do Prefeito. Nos outros anos, somente poderá ser efetivada no período compreendido entre 10 de janeiro e 10 de dezembro, e apenas uma de cada vez. Assim, enquanto a anterior não estiver totalmente resgatada, não é possível realizar outra. Sua contratação não poderá ser negociada entre o Município e a instituição financeira, porque a LRF transferiu para o Banco Central do Brasil a incumbência de conduzir o processo licitatório respectivo, ratificando prática estabelecida pela mencionada Resolução nº 78/98, do Senado Federal.

Operações com o Banco Central do Brasil (art. 39)

Nas suas relações com **ente** da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito a outras vedações, além daquelas relativas à realização de operações de crédito (art. 35), entre as quais constam as seguintes:

- **compra** de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, exceto títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo em sua carteira;
- **permuta**, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de **ente** da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;
- **concessão** de garantia.

A vedação de permuta não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Tais determinações, como é fácil constatar, têm pouco ou quase nenhuma aplicabilidade para a grande maioria dos Municípios brasileiros. Na realidade, constituem mais um passo no processo de independência do Banco Central do Brasil.

Garantia e Contragarantia (art. 40)

Os **entes** poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas para contratação de operação de crédito (art. 32) e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia⁴² em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida pelo tomador da ARO.

⁴² Algumas instituições financeiras, como as localizadas no exterior, exigem Ter a União como devedora, mesmo que se trate de operação de crédito de interesse de outro ente federativo. Com isso, a União vinha sendo obrigada a oferecer garantias condizentes com o valor dessas operações. Doravante, a União somente poderá realizar operações da espécie, se o beneficiário (Município, Estado etc.) lhe oferecer contragarantia em montante no mínimo igual ao da operação e se estiver em dia (adimplente) com suas obrigações, não somente junto a ela, União, como também junto às entidades por ela controladas (Banco do Brasil, CEF etc.)

Dependerá, também, da adimplência da entidade que a pleitear, isto é, do cumprimento de suas obrigações contratuais junto ao garantidor e às entidades por este controladas. Será ainda observado o seguinte:

- não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;
- a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

No caso de operação de crédito entre um organismo financeiro internacional (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), ou uma instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e um Município ou qualquer outro ente, é comum que os credores exijam garantia da União. Esta só prestará essa garantia a **ente** que atenda, além do oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia, às exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

É **nula** a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

É **vedado** às entidades da administração indireta, inclusive a suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos. Excetua-se dessa proibição a concessão de garantia por:

- **empresa controlada** a subsidiária ou controlada sua, bem como a prestação de contragarantia nas mesmas condições;
- **instituição financeira** a empresa nacional, nos termos da lei.

Excetua-se das regras acima as garantias prestadas:

- por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;
- pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

Quando honrarem, isto é, pagarem a dívida de outro **ente**, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão **condicionar** as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento. Essa norma decorre da Emenda Constitucional nº 03/93, que determinou sua inclusão na CF como parágrafo único do seu art. 160.

O **ente** da Federação, cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá **suspenso** o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Restos a Pagar (art. 42)

É **vedado** ao titular de Poder ou órgão, nos **últimos dois quadrimestres** do seu mandato (maio a dezembro), **contrair** obrigação de despesa que:

- **não possa** ser cumprida integralmente dentro dele;
- **tenha parcelas** a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Na determinação da **disponibilidade de caixa** serão considerados os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Sobre esse tema, o art. de nº 41 do anteprojeto – **vetado** – elencava várias despesas empenhadas que poderiam ser inscritas em Restos a Pagar. Vale a pena transcrever partes das razões do veto, dado seu caráter elucidativo:

... Neste intuito, os Restos a Pagar deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de despesa.

.....
O dispositivo (vetado, acrescentamos) permite, primeiro, inscrever em Restos a Pagar várias despesas para, apenas depois, condicionar a inscrição das demais à existência de recursos em caixa. Tal prática fere o princípio do equilíbrio fiscal, pois faz com que sejam assumidos compromissos sem a disponibilidade financeira necessária para saldá-los, cria transtornos para a execução do orçamento e, finalmente, ocasiona o crescimento de Restos a Pagar que equívale, em termos financeiros, a crescimento de dívida pública.

A restrição constante do parágrafo único do art. 42 da LRF tem o salutar objetivo de evitar a constituição da dívida pública flutuante, a qual, como demonstra a prática, se torna altamente dispendiosa, vez que os encargos financeiros são embutidos nos preços propostos pelos fornecedores para venda de produtos ou mercadorias ou para a prestação de serviços, de acordo com as expectativas de recebimento dos créditos correspondentes. A questão se torna mais complexa, porque a quantificação desses encargos dificilmente pode ser apurada.

GESTÃO PATRIMONIAL

Disponibilidades de Caixa (art. 43)

As **disponibilidades** de caixa dos:

- **Municípios** serão depositadas em instituições financeiras oficiais (§ 3º, art. 164 da CF);
- **regimes de previdência social**, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da CF, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e das condições de proteção e prudência financeira. É vedada sua aplicação em:
 - **títulos** da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;
 - **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Salvo a vedação imposta às aplicações das disponibilidades dos fundos previdenciários, que somente causa impacto nos Municípios que contam com esses fundos, o artigo em análise não se reveste de maior interesse para a maioria das municipalidades. De qualquer forma, tem sido objeto de fortes críticas a proibição imposta a tais fundos para conceder empréstimos aos seus segurados.

Preservação do Patrimônio Público (arts. 44 a 46)

É **vedada** a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A lei orçamentária e as de créditos adicionais só **incluirão** novos projetos após adequadamente atendidos os já em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, **até a data** do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada **ampla** divulgação.

A preocupação da LRF objetiva enfatizar a vedação da prática de atos que redundem nos chamados “esqueletos de obras inacabadas”, na medida em que novos projetos somente devam ser iniciados após a conclusão das obras iniciadas ou, se ainda estas estejam em andamento, os recursos para terminá-las estejam garantidos. Relatórios específicos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, contendo informações sobre o assunto, se inserem no conjunto de medidas em favor da transparência da gestão pública.

É **nulo** de pleno direito o ato de desapropriação de imóvel urbano, expedido sem a prévia e justa indenização em dinheiro (§ 3º, art. 182 da CF), ou prévio depósito judicial do valor da indenização. Essa determinação poderá ser entendida da seguinte forma: se o Município, ou qualquer outra esfera governamental, não dispõe de recursos para adquirir o imóvel, também estará incapacitado financeiramente para adequá-lo ao uso previsto, ainda mais se houver necessidade de edificação.

Empresas Controladas pelo Setor Público (art. 47)

A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo da inserção do seu orçamento de investimento na lei orçamentária anual (inciso II, § 5º, art.

165 da CF) e da inclusão em seus balanços trimestrais de nota explicativa em que informará:

- **fornecimento** de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;
- **os recursos** recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;
- **a venda** de bens, a prestação de serviços ou a concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou ao art. 37 da CF o § 8º e seus incisos, os quais permitem a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mediante contrato que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho, a ser firmado entre o poder público e os administradores de órgãos e entidades da administração direta e indireta. Quando a contratada for uma empresa controlada, além das obrigações especificadas no contrato de gestão, ela deve inserir nota explicativa em seus balanços trimestrais, contendo as informações supra.

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Transparência da Gestão Fiscal (art. 48 e 49)

São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos de acesso público:

- os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e
- o Relatório de Gestão Fiscal.

A **transparência** será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias dos orçamentos.

As **contas** apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante **todo o exercício**, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos em geral e pelas instituições da sociedade.

A **transparência**, conforme se depreende, é muito mais do que um objetivo ou um princípio da gestão pública. Na realidade, ela decorre de uma **obrigação**, imposta aos gestores públicos, no sentido de não somente cumprir eficientemente suas missões, segundo os mandamentos constitucionais e legais, mas também de **demonstrar** a toda a sociedade, que o fizeram conforme o estabelecido nos orçamentos, nos relatórios gerenciais e nas suas prestações de contas, cujos resultados deverão ser submetidos à aprovação da sociedade.

Trata-se de uma **nova prática** administrativa imposta pela LRF, ensejando um processo de **interação** permanente entre os gestores e os cidadãos. Portanto, a **transparência** se inicia com uma **ação** do gestor, através da qual demonstra e comprova, periodicamente e com o maior detalhamento possível, o que foi realizado e quais os benefícios sociais decorrentes. À sociedade – a quem é direcionada a comprovação dos resultados – cabe avaliar e aprovar ou exigir novos esclarecimentos ou até mudança de rumos na gestão.

Espera-se que, em futuro próximo, a sedimentação da nova prática concorra para maior eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. De pronto, cabe afirmar que as perspectivas são animadoras, porque, entre outras razões, a obrigatoriedade imposta aos gestores certamente os induzirá a despende esforços adicionais na escolha e na implementação das ações, sob pena de ter sua atuação reprovada pelos eleitores.

Da Escrituração e Consolidação das Contas (arts. 50 e 51)

Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

- **a disponibilidade** de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

- **a despesa** e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;
- **as demonstrações** contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e as operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;
- **as receitas** e as despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;
- **as operações** de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;
- **a demonstração** das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

A **edição** de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao **órgão central** de contabilidade da União, enquanto não estiver implantado o **Conselho de Gestão Fiscal**, a ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (art. 67 da LRF).

A Administração Pública manterá **sistema de custos**, que deverá permitir a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a **consolidação**, nacional e por esfera de governo, das **contas dos entes** da Federação, relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos, cujo descumprimento impedirá o recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito:

- **Municípios**, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, **até trinta de abril**;
- **Estados**, **até trinta e um de maio**.

A determinação de que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e as operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente, complementa a regra contida no parágrafo único do art. 110 da Lei nº 4.320/64, que obriga a remessa dos balanços das entidades da administração indireta, nos prazos fixados na legislação, aos respectivos órgãos centrais de contabilidade, para fins de incorporação dos resultados. Sobre esse dispositivo, o Prof. Heraldo, comentou⁴³:

Sem tal disposição, não seria possível a evidenciação a que se refere o art. 89 desta lei e a transferência das informações nas demonstrações contábeis ficaria prejudicada, bem como a própria Administração que desconheceria o montante dos recursos movimentados e se os objetivos foram realmente alcançados, assim como o público externo, que também desconheceria a situação real da entidade governamental como um todo.

Antes, porém, há que ser desenvolvido um grande esforço conjunto da União, dos Estados e dos Municípios para disseminar, na Administração Pública, a prática de apuração de **custos**. Como é sabido, apesar de a Lei nº 4.320/64, em seu art. 106, ter estabelecido normas para avaliação dos elementos patrimoniais, são pouco conhecidos os resultados de sua aplicação. Admite-se que as dificuldades para que tal aplicação se realize são de ordem cultural, técnica e até mesmo política. É preciso, portanto, que essa deficiência seja superada, para o êxito dessa determinação da LRF.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária (arts. 52 e 53)

Até **trinta dias** após o encerramento de **cada bimestre**, será publicado, sob pena de impedir o recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** (§ 3º, art. 165 da CF), abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público, e composto de:

- **balanço orçamentário**, que especificará, por categoria econômica, as:

43 REIS, Heraldo da Costa, MACHADO Jr. op. cit. p. 175.

- **receitas por fonte**, informando as realizadas e a realizar, bem – como a previsão atualizada;
- **despesas por grupo de natureza**, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
- **demonstrativos** da execução das:
 - **receitas**, por categoria econômica e fonte, especificando:
 - a previsão inicial;
 - a previsão atualizada para o exercício;
 - a receita realizada no bimestre;
 - a realizada no exercício; e
 - a previsão a realizar;
 - **despesas**, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando:
 - dotação inicial;
 - dotação para o exercício;
 - despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - **despesas**, por função e subfunção.

Os valores referentes ao **refinanciamento da dívida mobiliária** constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

Acompanharão o relatório resumido demonstrativos relativos:

- à apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como à previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- às receitas e despesas previdenciárias;
- aos resultados nominal e primário;
- às despesas com juros;
- aos restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

O relatório referente ao **último bimestre** do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

- do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, que dispõe sobre a vedação da realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, salvo as autorizadas em créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

- das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
- da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

- da limitação de empenho;
- da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Em virtude de o relatório resumido de execução orçamentária e sua publicação estarem determinados no § 3º, art. 165 da CF, de uma forma ou de outra, todas as esferas de governo cumpram ou deveriam cumprir a obrigatoriedade. O conteúdo e a forma, escolhidos e tornados obrigatórios pela LRF, irão padronizar e facilitar as tarefas de análise e consolidação das contas públicas, assim como concorrerão para o aperfeiçoamento do processo de transparência.

Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55)

Até **trinta dias após** o final de **cada quadrimestre**, será emitido e publicado, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, **relatório de gestão fiscal**, contendo as assinaturas das autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo **controle interno** e do:

- Chefe do Poder Executivo;
- Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

É claro que as determinações envolvendo as autoridades, referidas nos dois últimos itens acima, não se aplicam aos Municípios.

O relatório **conterá**:

- **comparativo** com os limites de que trata esta LRF, dos seguintes montantes:
 - **despesa** total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - **dívidas** consolidada e mobiliária;
 - **concessão** de garantias;
 - **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita;
- **indicação** das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- **demonstrativos**, no último quadrimestre:
 - **do montante** das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - **da inscrição** em Restos a Pagar, das despesas:
 - liquidadas;
 - empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - **do cumprimento** de que as operações de ARO foram quitadas até o dia 10 de dezembro ou não realizadas, se se estiver no último ano de mandato do Prefeito (inciso II e alínea b do inciso IV, art. 38).

Esse relatório de gestão fiscal é mais uma das **inovações** da LRF. As informações que devem integrá-lo são mais de cunho gerencial do que propriamente contábeis, aspectos sem dúvida importantes também para o aperfeiçoamento do processo de transparência, o que é reforçado pela obrigatoriedade que impõe de o mesmo ser assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira, pelo **controle interno** e pelo Chefe do Poder Executivo (no caso dos Municípios, pelos respectivos Prefeitos).

Prestações de Contas (arts. 56 a 58)

A prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo incluirá, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público. Serão objeto de **ampla**

divulgação dos resultados as contas julgadas ou tomadas, e evidenciarão o desempenho da arrecadação em relação:

- **à previsão**, destacando as providências adotadas no âmbito:
 - da **fiscalização** das receitas; e
 - do **combate à sonegação**;
- **às ações** de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial;
- **às demais medidas**, para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais (para o caso dos Estados) ou nas leis orgânicas municipais (para o caso dos Municípios). Quando o Município não for capital ou tiver menos de 200.000 habitantes, o prazo se elevará para 180 dias, e os Tribunais de Contas não entrarão em recesso, enquanto existirem contas de Poder pendentes de parecer prévio.

Convém acrescentar que os arts. 70 a 75 da CF ampliaram, significativamente, a participação do Poder Legislativo na ação de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Setor Público, através do **controle externo**, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder. Trata-se de condicionamento vigente desde a promulgação da CF, aplicável independentemente da vigência da LRF.

O parágrafo único do art. 70 da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. A respeito, é bastante incisiva a lição do Mestre Hely:

Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar seu zelo e bom emprego.

Adiante, o art. 74 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário **manterão**, de forma integrada, **sistema de controle interno** com

a finalidade de, entre outros objetivos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, tanto da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado e apoiar o **controle externo** exercido pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

De acordo com o art. 74 da Constituição da República, os Poderes Executivo e Legislativo deverão manter, de forma integrada, o sistema de **controle interno** do Município. Esse sistema é fundamental para o êxito da LRF, apoiando, inclusive, o sistema de controle externo.

Assim, cabe ao **sistema de controle interno** do Município definir, através de instruções específicas, os procedimentos a serem seguidos por todas as instituições públicas e privadas que, de uma forma ou de outra, devem prestar contas dos recursos públicos enquadráveis no art. 70 e seu parágrafo único da CF. Como a prestação de contas constitui uma das últimas etapas do processo envolvendo dinheiros, bens e valores públicos, as instruções referidas devem, por motivos de coerência e de facilidade de enquadramento, incluir todas as etapas anteriores, desde a orçamentação, escrituração contábil, elaboração e publicação dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal e apresentação das contas aos órgãos especificados.

Para que o **sistema de controle interno** cumpra sua missão, deve ter institucionalizado seu órgão central na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. O papel básico desse órgão é normativo, coordenador e articulador de ações, integrador de esforços e centralizador de informações.

Há quem defenda que esse órgão central, dada a sua importância, já explicitada no art. 75 da Lei nº 4.320/64, ampliada pela Carta Magna de 1988, e sacramentada na LRF, deva ser localizado no primeiro escalão da Administração Municipal (por exemplo, Secretaria Municipal ou órgão de assessoramento superior ao Prefeito).

Participarão do sistema outros órgãos setoriais cujas atribuições influenciem as contas públicas, como contabilidade, pessoal, compras, arrecadação etc. O objetivo, neste caso, é subordinar ao sistema de controle interno todas as atividades importantes para a manutenção do equilíbrio financeiro do Município.

Independentemente de sua subordinação hierárquica, os órgãos setoriais integrantes do sistema se sujeitarão, no que se refere aos procedimentos de controle interno, à orientação e à supervisão técnica do órgão central.

Fiscalização da Gestão Fiscal (art. 59)

O **Poder Legislativo**, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o **sistema de controle interno** de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas da LRF, com ênfase no que se refere a:

- **atingimento** das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- **limites e condições** para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- **medidas** adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- **providências** tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- **destinação** de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- **cumprimento** do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Os **Tribunais de Contas**, a quem compete ainda verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão, alertarão esses Poderes ou órgãos, quando constatarem:

- a **possibilidade** de ocorrência da probabilidade de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas;
- que o **montante** da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- que os **montantes** das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- que os **gastos** com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- **fatos** que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

As determinações acima reforçam os comentários anteriores, evidenciando a necessidade de escolha de uma unidade funcional politicamente forte, isto é, situada no primeiro escalão do Governo Municipal, com o objetivo de gerenciar o **sistema de controle interno**. Caso contrário, haverá dificuldades para a aplicação das normas estatuídas na LRF.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS (ART. 60)

Limites e Títulos (arts. 60 e 61)

Lei estadual ou municipal **poderá fixar limites inferiores** aos previstos na LRF para as dívidas consolidada e mobiliária, para operações de crédito e concessão de garantias.

Os **títulos** da dívida pública, desde que devidamente **escriturados** em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em **caução** para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Tais determinações são mais esclarecedoras do que impositivas.

Municípios (arts. 62 a 64)

Os **Municípios** só contribuirão para o **custeio** de despesas de competência **de outros entes** da Federação, se houver:

- **autorização** na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- **convênio**, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Essa determinação vai permitir que sejam corrigidos alguns desvios entre as diversas esferas de Governo, especialmente a União e o Estado, de um lado, e o Município, de outro. Embora seja recomendável a cooperação entre eles, em benefício do interesse público, não devem ser ocultados os custos em geral suportados pelos Municípios, quando fornecem combustíveis para viaturas policiais, cedem dependências para uso de repartições estaduais e federais etc. A inovadora medida é de grande valor para o controle e a transparência da gestão municipal.

É **facultado aos Municípios** com população **inferior** a cinqüenta mil habitantes optar por:

- **verificar** o cumprimento dos limites dos gastos com pessoal e da dívida consolidada ao final do **semestre**;
- **divulgar semestralmente**
 - Relatório de Gestão Fiscal;
 - os demonstrativos relativos a:
 - apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
 - receitas e despesas previdenciárias;
 - resultados nominal e primário;
 - despesas com juros;
 - restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.
- **elaborar**, a partir do quinto exercício seguinte (2005) ao da publicação desta Lei Complementar, o:
 - Anexo de Política Fiscal do plano plurianual (com o veto ao art. 3º, este Anexo deixou de existir, mas a LRF, talvez por uma falha, faz menção a ele no inciso III do art. 63);
 - Anexo de Metas Fiscais;
 - Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias; e
 - Demonstrativo da Compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais (inciso I, art. 5º).

Apesar de haver concedido faculdade, para os Municípios com menos de cinqüenta mil habitantes, para elaborar o Anexo de Metas Fiscais só em 2005, a LRF exige que todos, independentemente de seu porte populacional, acompanhem a evolução de seus resultados primário e nominal (art. 53). Assim, mesmo os Municípios que fizerem jus a essa faculdade, terão que elaborar o demonstrativo correspondente a esses resultados, já a partir do próximo ano.

A **divulgação** dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em **até trinta dias** após o encerramento do **semestre**. Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o **Município** ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite, definidos para os demais entes.

A ampliação dos prazos para divulgação do Relatório de Gestão Fiscal e de outros demonstrativos, em princípio, não deverá trazer nenhum ganho para a Administração desses Municípios com até 50.000 habitantes.

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.

- A **assistência técnica** consistirá no treinamento e no desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal em meio eletrônico de amplo acesso público.
- A **cooperação financeira** compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento, por intermédio das instituições financeiras federais, e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Outro reconhecimento implícito da ausência do **sistema de controle interno**. Para ficar mais claro, a LRF deveria ter criado mecanismos que possibilitassem a implantação daqueles anexos imediatamente após a prestação da assistência técnica e da cooperação financeira descritas acima.

Fatores Externos (arts. 65 e 66)

Na ocorrência de **calamidade pública**, reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas⁴⁴, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

- **serão suspensas** a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 (excessos de limites com despesas de pessoal), 31 (excessos de limites com despesas da dívida) e 70 (excessos de limites com despesas de pessoal no ano de 1999);
- **serão dispensados** o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho, por insuficiência de receita para cumprir as metas estabelecidas, previstos no art. 9º.

⁴⁴ A omissão da Câmara de Vereadores é injustificável, o que não a impede de efetuar o reconhecimento e, mais do que isso, apoiar o Poder Executivo na implementação das ações destinadas a eliminar ou minorar os efeitos da calamidade.

Aplica-se o disposto acima no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da CF (previstos em seus arts. 136 e 137).

Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados, no **caso de crescimento real** baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual, por período igual ou superior a quatro trimestres.

Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres, apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional. Nesta hipótese, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até **quatro quadrimestres**.

Tais recomendações evidenciam a preocupação com a flexibilização das restrições em situações desfavoráveis. São bem-vindas, porque, do contrário, poderiam ensejar interpretações rígidas, algumas até contrárias ao interesse público.

Conselho de Gestão Fiscal (art. 67)

O **acompanhamento e a avaliação**, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por um **Conselho de Gestão Fiscal**, constituído por representantes de todos os Poderes e **esferas de Governo**, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando à:

- **harmonização** e à **coordenação** entre os entes da Federação;
- **disseminação** de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e na execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- **adoção** de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais

simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

- **divulgação** de análises, estudos e diagnósticos.

O conselho **instituirá** formas de **premiação e reconhecimento público** aos titulares de Poder que alcancem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF. Lei federal disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

A exemplo de comentários anteriores, quando discorreremos sobre assuntos já contemplados pela Lei nº 4.320/64, não podemos olvidar que os seus artigos 111 a 113 já tratavam de providências semelhantes. Talvez, doravante, impulsionados pelos clamores da população, pela LRF e pelas penalidades a que estarão sujeitos, os Agentes Políticos atribuam a importância devida aos sistemas de controle interno e concorram para que os objetivos fixados sejam alcançados.

Fundo do Regime Geral de Previdência Social (arts. 68 e 69)

Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social. O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei e será constituído de:

- bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;
- bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
- receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
- produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
- resultado da aplicação financeira de seus ativos;
- recursos provenientes do orçamento da União.

O ente da Federação, que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores, conferirá ao mesmo caráter contri-

butivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Não poderia ser outra a determinação, por ser da lógica institucional e operacional de qualquer regime de previdência que se preocupe com o futuro de seus filiados. De qualquer forma, o descumprimento implica a imputação das penalidades correspondentes, sem contar que iria de encontro à Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

DESPESA TOTAL COM PESSOAL NO EXERCÍCIO DE 1999

De acordo com o art. 70, o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ultrapassava, em 1999, os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, tem que se enquadrar a eles em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de pelo menos 50% a.a. Para isso pode recorrer à adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LC nº 101/2000. Uma leitura mais apressada pode levar à impressão que a LRF estabeleceu exigência com efeito retroativo. Tal não ocorreu porque, na data de sua publicação e entrada em vigor, a Lei Complementar nº 96, de 31/05/99, mais conhecida como Lei Rita Camata, já fixava limites de gastos com pessoal, disposto:

Art. 4º. A partir da entrada em vigor desta Lei Complementar, os entes estatais cujas despesas com pessoal estiverem acima dos limites fixados no art. 1º deverão adaptar-se a estes limites, à razão de, no mínimo, dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses subsequentes.

Aliás, a revogação da lei acima citada foi realizada no art. 75 da LRF. A inobservância do disposto acima, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23, ou seja, ele não poderá:

- **receber** transferências voluntárias;
- **obter** garantia, direta ou indireta, de outro ente;

- **contratar** operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da CF (revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices), até o término do terceiro exercício financeiro, seguinte à entrada em vigor da LRF (2003), a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20 (6% e 54%, no caso dos Municípios).

A LRF, no que respeita à despesa com pessoal, conforme exposto, adotou dois procedimentos: um, **transitório**, visando eliminar os excessos apurados no ano de 1999; e outro, **definitivo**, a vigorar a partir de 05/05/2000, o qual deve ser objeto de permanente acompanhamento por parte dos órgãos e das entidades sujeitas ao seu ordenamento.

A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e dos órgãos, referidos no art. 20, não poderá exceder, em percentual da RCL, à do exercício anterior à entrada em vigor da LRF, até o término do terceiro exercício seguinte.

Essa determinação, a exemplo de outras já comentadas, também tem sido objeto de críticas diversas. Na prática, se apresenta como uma negação de vários dos seus dispositivos, que impõem rigidez e restrição à fixação dos créditos orçamentários e, principalmente, à realização de gastos desprovidos de suporte financeiro.

Penalidades (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; e demais normas da legislação pertinente.

Conforme já explicitado, com a promulgação da Lei nº 10.028/2000, as novas penalidades já estão em vigor, e, conseqüentemente, tipificados os crimes e as respectivas penas, circunstância considerada por muitos como instrumento de grande valia para a plenitude e eficácia da LRF.

Anexo 1

Calendário das Providências Previstas na LRF para os Municípios

Calendário das Providências Previstas na LRF para os Municípios*

1. Art. 8º, *caput*
 - Estabelecimento, pelo Poder Executivo, até **30 dias** após a publicação do orçamento, da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso.
2. Art. 9º, *caput* e § 4º;
 - Verificação, ao **final de cada bimestre, ou seja, no fim dos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro**, se a realização da receita, da despesa e do endividamento público poderá ou não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo das Metas Fiscais;
 - Promoção no fim dos **meses de março, maio, julho, setembro, novembro do exercício em curso e janeiro do seguinte**, pelos Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, nos **30 dias subseqüentes ao final de cada bimestre**, através de ato próprio, do ajuste da situação, no caso de a verificação acima mencionada mostrar a impossibilidade de alcance dessas metas;
 - Demonstração e avaliação até o fim dos meses de **maio, setembro do exercício em curso e fevereiro do seguinte**, do cumprimento das metas fiscais em cada quadrimestre, em **audiência pública** na comissão mista permanente do Poder Legislativo (geralmente Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente).
3. Art. 12, § 3º
 - Colocação, pelo Poder Executivo, **no mínimo, 30 dias antes do prazo final de encaminhamento de sua proposta orçamentária**, à disposição do Poder Legislativo, dos estudos e estimativas das receitas para o exercício seguinte, inclusive da receita corrente líquida e das respectivas memórias de cálculo.

* Quando o fim do mês cair em feriado ou sábado ou domingo, considera-se que o prazo vence no dia útil imediatamente posterior.

4. Art. 13, *caput*

- Desdobramento, **até 30 dias após a publicação do orçamento**, pelo Poder Executivo, das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação em separado, quando cabível: **a)** das medidas de combate à evasão e à sonegação; **b)** da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, e **c)** da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

5. Art. 22, *caput*

- Verificação, **ao fim dos meses de abril, agosto e dezembro**, do cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, ou seja, **ao final de cada quadrimestre**, para, se excedidos os 95% do limite prudencial, se faça a implementação das providências enumeradas nos incisos do parágrafo único deste artigo.

6. Art. 23, *caput* e §§ 3º e 4º

- Eliminação, **nos dois quadrimestres** seguintes, nas proporções de 1/3 no primeiro e 2/3 no segundo, ou seja, **1/3 até fim de agosto e 2/3 até fim de dezembro**, do percentual excedente do limite da despesa total com pessoal, previsto no art.20;
- Aplicação **imediata** das seguintes restrições previstas no § 3º do art. 23, desde que não alcançada a redução no prazo estabelecido. Enquanto perdurar o excesso, a entidade não poderá: **a)** receber transferências voluntárias; **b)** obter garantia, direta ou indireta, de outro ente para operações de crédito; e **c)** contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
- Aplicação **imediata** das restrições previstas no § 3º se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão.

7. Art. 30, § 4º

- Apuração do montante da dívida consolidada, **ao final de cada quadrimestre**, ou seja, **no fim dos meses de abril, agosto e dezembro** para fins de verificação do atendimento do limite global, previsto na forma estabelecida no *caput* deste artigo e em seu inciso I (*o limite é o que está estabelecido na Res. 78/99 do Senado Federal*).

8. Art. 31, *caput*, §§ 1º, 3º e 5º

- Recondução da dívida consolidada ao seu limite, se o mesmo tiver sido ultrapassado ao final de um **quadrimestre**, devendo ser a medida implementada nos **três quadrimestres** seguintes, estabelecida a redução mínima de 25% no primeiro;
- Aplicação **imediate** das seguintes restrições previstas no § 1º, enquanto perdurar o excesso: **a)** proibição de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação da receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; **b)** obtenção de *resultado primário* necessário para a recondução da dívida ao seu limite, promovendo, entre outras medidas, *limitação de empenho*, na forma do art. 9º;
- Aplicação, após o vencimento do prazo para a recondução da dívida ao seu limite, do impedimento de receber transferências voluntárias da União ou do Estado, enquanto perdurar o excesso.

9. Art. 38, incisos I e II

- Realização das operações de crédito por antecipação da receita (ARO) somente a partir do **10º dia do início** do exercício ou **dia útil imediatamente seguinte**;
- Pagamento, **até o dia 10 (dez) de dezembro do exercício de origem da ARO**, com juros e outros encargos incidentes.

10. Art 42, *caput* e parágrafo único

- Proibição, ao titular de Poder ou de órgão, de contrair obrigação de despesa nos **dois últimos quadrimestres do seu mandato**, ou seja, desde quando essa obrigação não possa ser cumprida integralmente dentro do período desse mandato, ou quando tenha parcelas a serem pagas no exercício posterior sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, **início de maio do último ano de mandato**
- Inclusão, **até o final do exercício**, na determinação das disponibilidades de caixa, dos encargos e despesas já compromissados a pagar.

11. Art. 45, *caput* e parágrafo único

- Encaminhamento, **até data de envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias**, pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, de relatório com as informações sobre os projetos em andamento e seu atendimento adequado e sobre as despesas de conservação com o patrimônio público, conforme previsto no *caput* deste artigo, para a inclusão

de novos projetos na lei orçamentária e nas referentes aos créditos adicionais.

12. Art. 47, parágrafo único

- Inclusão de nota explicativa, pela empresa controlada pelo Município, **em seus balanços trimestrais**, incluindo as informações elencadas nos incisos I, II e III do parágrafo único.

13. Art. 49, *caput*

- Colocação, **durante todo o exercício**, das contas apresentadas pelo Prefeito Municipal, à disposição dos cidadãos e das instituições da sociedade para consulta e apreciação, no Poder Legislativo Municipal e no órgão técnico responsável por sua elaboração.

14. Art. 51, *caput*, inciso I do § 1º e § 2º

- Encaminhamento pelo Município, **até 30 de abril**, de cópia do balanço do exercício anterior ao Poder Executivo do respectivo Estado para que este possa proceder à consolidação das contas em sua esfera de governo, de forma a viabilizar a posterior consolidação das contas públicas de âmbito nacional. O descumprimento do prazo, até que a situação seja regularizada, implicará proibição ao Município de receber transferências voluntárias e realizar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

15. Art. 52, *caput*, seus incisos e alíneas

- Publicação do relatório resumido da execução orçamentária **até 30 dias após o encerramento de cada bimestre**, ou seja, **até o fim dos meses de março, maio, agosto, novembro do exercício em curso e janeiro do posterior**, com a composição prevista nos incisos deste artigo. Anexação ao relatório resumido da execução orçamentária das demonstrações enumeradas nos incisos do art. 53 e do seu § 1º. e, quando for o caso, da apresentação das justificativas previstas no § 2º. deste artigo.

16. Art. 53

- Acompanhamento do relatório resumido da execução orçamentária, **até 30 dias após o encerramento de cada bimestre**, ou seja, até o **final dos meses de março, maio, agosto, novembro do exercício em curso e janeiro do seguinte**, por demonstrativos relativos a:

- apuração da receita corrente líquida na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho **até o final do exercício**;
- receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;
- resultados nominal e primário;
- despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
- Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.
- Acompanhamento do relatório resumido da execução orçamentária, **até 30 dias após o encerramento do último bimestre do exercício**, também por demonstrativos:
 - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição da República, conforme o § 3º do art. 32 da LRF;
 - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e própria dos servidores públicos;
 - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.
- Acompanhamento do relatório resumido da execução orçamentária, **até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, quando for o caso**, por justificativas:
 - da limitação do empenho;
 - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

17. Art. 54

- Encaminhamento ao **final de cada quadrimestre**, ou seja, **no fim dos meses de abril, agosto e dezembro**, ao Prefeito Municipal, pelos titulares da Câmara Municipal e do Tribunal ou Conselho de Contas do Município, onde houver, do Relatório da Gestão Fiscal, para fins de integração das contas municipais.

18. Art.55, §§ 2º e 3º

- Publicação, **até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder**, ou seja, até o fim dos meses de **maio, setembro do exercício em curso e janeiro** do seguinte. do Relatório de Gestão Fiscal, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. O Município que descumprir o prazo previsto está proibido de receber trans-

ferências voluntárias e de contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

19. Art. 56, § 2º

- Proferimento **até 60 dias do recebimento destas**, pela Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de parecer sobre as contas dos tribunais ou conselhos de contas do Município, onde houver.

20. Art. 57, caput e § 1º

- Emissão de parecer prévio conclusivo sobre as contas municipais pelos tribunais de contas do Estado ou do próprio Município, onde houver, **no prazo de 60 dias**, se outro não tiver sido determinado pela lei orgânica municipal ou pela Constituição Estadual. O parecer prévio será proferido no prazo de 180 dias para os Municípios que não sejam capital e que tenham menos de duzentos mil habitantes.

21. Art. 63, seus incisos, alíneas e §§

- Autorização para que os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optem por:
 - realizar ao **final de cada semestre**, ou seja, **no fim dos meses de junho e de dezembro**, a verificação do cumprimento (prevista no art.22) dos limites da despesa total com pessoal (vide art. 19) e da repartição desses limites globais (disposto no art. 20);
 - realizar ao **final de cada semestre**, ou seja, **no fim dos meses de junho e de dezembro**, a verificação do cumprimento do limite da dívida consolidada;
 - divulgar **até 30 dias do encerramento do semestre**, ou seja, **até o fim dos meses de julho do exercício em curso e de janeiro do seguinte** o Relatório da Gestão Fiscal;
 - divulgar, **até 30 dias do encerramento do semestre**, ou seja, **até o fim dos meses de julho do exercício em curso e janeiro do seguinte** as demonstrações que acompanham o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (vide art. 53);
 - elaborar a partir do **quinto exercício seguinte ao da publicação da LRF**, ou seja, **a partir do ano 2.005** os Anexos – Metas Fiscais e Riscos Fiscais – da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Anexo da Lei Orçamentária Anual contendo a demonstração da compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos do Anexo das Metas Fiscais (vide inciso I do art. 5º e § 1º do art. 4º);

- Submissão do Município, com população inferior a 50 mil habitantes, se ultrapassar os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, **enquanto perdurar esta situação, aos mesmos prazos de verificação e de retorno aos limites definidos para os demais entes.**
22. Art. 65, incisos I e II e parágrafo único
- Suspensão para o Município, nos casos de calamidade pública reconhecida pelas Assembléias Legislativas, bem como nos de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma prevista na Constituição Federal, **enquanto a situação perdurar**, da contagem dos prazos e das disposições estabelecidas nos arts. 23 (trata da recondução aos limites da despesa total de pessoal), 31 (dispõe sobre a recondução aos limites da dívida consolidada) e 70 (dispõe sobre o enquadramento ao limite nos casos em que a despesa total de pessoal prevista já tiver sido ultrapassada no exercício anterior ao de publicação da LRF);
 - Dispensa para os Municípios, nos casos de calamidade pública reconhecida pelas Assembléias Legislativas, bem como nos de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma prevista na Constituição Federal, **enquanto perdurar a situação**, do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho (prevista no art. 9º-).
23. Art. 66, *caput* e § § 3º e 4º
- Duplicação dos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70, no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual, **por período igual ou superior a quatro trimestres**, assim entendida: **a)** (art. 23) o excedente da despesa de pessoal terá de ser eliminado **nos quatro quadrimestres seguintes, sendo 1/3 nos dois primeiros e os restantes 2/3 nos seguintes;** **b)** (art.31) **recondução até o término dos seis quadrimestres subseqüentes, com redução de 25% nos dois primeiros e os restantes 75% nos quadrimestres seguintes;** e **c)** (art.70) **enquadramento até quatro exercícios, com eliminação dos excessos de 50% de dois em dois anos;**
 - Ampliação, **em até quatro quadrimestres**, do prazo previsto no art.31, na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal.
24. Art. 67, *caput* e § 2º
- **Atenção para eventuais prazos** que venham a ser criados em função das **futuras** aprovação e entrada em vigor da lei **federal**, prevista no §

2º do art. 67, que disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, que se encarregará do acompanhamento e da avaliação **permanentes** da política e operacionalidade da gestão fiscal, objetivando: **a)** harmonizar e coordenar os entes da Federação; **b)** disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; **c)** adotar normas de consolidação das contas públicas, padronizar as prestações de contas e relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, de acordo com o previsto no artigo aqui comentado; e **d)** divulgar análises, estudos e diagnósticos. **Essa lei poderá, inclusive, fixar prazos para a constituição e início das atividades desse Conselho, inclusive criando compromissos, com relação ao mesmo, para os Municípios.**

25. Art. 70, *caput*

- Enquadramento, **em até dois exercícios** do Poder ou órgão referido no art. 20, cuja despesa total com pessoal no exercício de **1999** estava acima dos limites estabelecidos no art. 19 (percentual da despesa total prevista para cada ente da Federação, sendo para o Município de 60% da Receita Corrente Líquida) e no art. 20 (repartição desse percentual entre Legislativo Municipal, incluindo Tribunal de contas do Município, onde houver – 6% – e Executivo Municipal – 54%) no respectivo limite, eliminando o excedente, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50 % a.a., ou seja, **eliminação de, no mínimo, metade, em 2001 e o restante em 2002.**

26. Art. 71, *caput*

- Proibição até o término do **terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF**, ou seja, **até dezembro de 2003**, de a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos mencionados no art. 20 da LRF ultrapassar, em percentual da *Receita Corrente Líquida*, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de 10%, se esta for inferior ao limite definido no art.20, ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

27. Art. 72, *caput*

- Proibição, **até o término do terceiro exercício seguinte**, isto é, **2.003**, da despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgão referidos no art.20 exceda, em percentual da *Receita Corrente Líquida*, a do exercício anterior à entrada em vigor da LRF.

Anexo 2

Lei Complementar nº 101,
de 4 de maio de 2000

Lei nº 10.028,
de 19 de outubro de 2000

Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Capítulo I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e origem 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 a 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.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III – a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I – ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II – empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de

setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Capítulo II DO PLANEJAMENTO

Seção I Do Plano Plurianual

Art. 3º. (VETADO)

Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II – (VETADO)

III – (VETADO)

§ 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 a 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;

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, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Seção III **Da Lei Orçamentária Anual**

Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 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.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º. (VETADO)

Art. 7º. O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

Capítulo III DA RECEITA PÚBLICA

Seção I Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Capítulo IV DA DESPESA PÚBLICA

Seção I Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

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

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado 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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, contera as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II **Das Despesas com Pessoal**

Subseção I **Definições e Limites**

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

II – no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III – no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II **Do Controle da Despesa Total com Pessoal**

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;
- II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

Capítulo V

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I – existência de dotação específica;

II – (VETADO)

III – observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Capítulo VI **DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR** **PRIVADO**

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto no exercício de suas atribuições próprias, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

Capítulo VII DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I – dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II – dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV – concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V – refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II – Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I – demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei

Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II – estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III – razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV – metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Seção III

Da Recondução da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Seção IV **Das Operações de Crédito**

Subseção I **Da Contratação**

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I – existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II – inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III – observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV – autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V – atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI – observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II – se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III – (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I – encargos e condições de contratação;

II – saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir com provação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Subseção II **Das Vedações**

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II – refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I – captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Subseção III

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

- I – realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- II – deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
- III – não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;
- IV – estará proibida:
 - a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
 - b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV
Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I – compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II – permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III – concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, in fine, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Seção V
Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I – não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II – a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I – empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II – instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I – por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II – pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI **Dos Restos a Pagar**

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Capítulo VIII **DA GESTÃO PATRIMONIAL**

Seção I **Das Disponibilidades de Caixa**

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos

a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I – títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II – empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção II **Da Preservação do Patrimônio Público**

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

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.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

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.

Seção III
Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I – fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II – recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III – venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

Capítulo IX
DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I
Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Seção II **Da Escrituração e Consolidação das Contas**

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III – as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV – as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V – as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI – a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II – Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I – balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II – demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I – apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II – receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III – resultados nominal e primário;

IV – despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V – Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I – do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II – das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I – da limitação de empenho;

II – da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Seção IV **Do Relatório de Gestão Fiscal**

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I – Chefe do Poder Executivo;

II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem

como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I – comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II – indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III – demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2o do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Seção V **Das Prestações de Contas**

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I – da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II – dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI **Da Fiscalização da Gestão Fiscal**

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- 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.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Capítulo X **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I – autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II – convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I – aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II – divulgar semestralmente:

- a) (VETADO)
- b) o Relatório de Gestão Fiscal;
- c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III – elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. 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.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I – bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II – bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III – receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV – produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V – resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI – recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

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.

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a Lei Complementar no 96, de 31 de maio de 1999.

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares

(Publicada no D.O. de 5.5.2000)

Lei Nº 10.028, de 19 de Outubro de 2000

Altera 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, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O art. 339 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:” (NR)

“Pena.....
“§ 1º.....”
“§ 2º.....”

Art. 2º. O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

“Capítulo IV DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS”*

“Contratação de operação de crédito”

“Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.”

“Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:”

“I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;”

“II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.”

“Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar”

“Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:”

“Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.”

“Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura”

“Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

“Ordenação de despesa não autorizada”

“Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

“Prestação de garantia graciosa”

“Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:”

“Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.”

“Não cancelamento de restos a pagar”

“Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:”

“Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.”

“Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura”

“Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

“Oferta pública ou colocação de títulos no mercado”

“Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

Art. 3º. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.....”

“5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;”

“6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;”

“7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;”

“8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;”

“9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;”

“10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;”

“11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;”

“12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.”

“Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.”

“Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.”

“Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.”

“Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se:”

“I – ao Advogado-Geral da União;”

“II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal,

quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições.”

“Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei no 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia.”

Art. 4º. O art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....
.....”

“XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;”

“XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;”

“XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;”

“XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;”

“XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;”

“XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;”

“XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;”

“XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.”

“.....”

Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de outubro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Gregori