

Lei de Responsabilidade Fiscal
MANUAL DE ORIENTAÇÃO

GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
AMAZONINO ARMANDO MENDES

VICE GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
SAMUEL ASSAYAG HANAN

SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO - SEAD
LOURENÇO DOS SANTOS PEREIRA BRAGA

SUBSECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO - SEAD
PAULO JOSÉ GOMES DE CARVALHO



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e
Planejamento – SEAD

Lei de
Responsabilidade Fiscal
MANUAL DE ORIENTAÇÃO

MANAUS - AMAZONAS
2001

ELABORAÇÃO DO TRABALHO:

CARLOS ALBERTO DE MORAES RAMOS FILHO - Procurador do Estado
VITOR HUGO MOTA DE MENEZES - Procurador do Estado

NORMALIZAÇÃO:

ANARCILA M^a CAVALCANTE GUIMARÃES - Bibliotecômona
MARIA TEREZA SERRÃO DE SOUSA - Bibliotecônoma

EDITOR:

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, COORDENAÇÃO E
PLANEJAMENTO - SEAD

ENDEREÇO:

Rua Recife nº 3280 - Flores
CEP 69.050-030
Manaus - Amazonas
Fone/Fax: (0xx92) 642-3818
E-Mail: seadam@osite.com.br

TIRAGEM: 500 Exemplares

AMAZONAS. Secretaria de Estado da Administração, Coordenação
e Planejamento - SEAD. **Lei de responsabilidade fiscal; manual
de orientação.** Manaus: 2001. 264p.

CDD: 343.03 (19. ed.)

DQC: 341.38

Sumário

Apresentação	5
Os Autores	7
Prefácio	9

Parte I

Noções Básicas de Direito Financeiro e Finanças Públicas

Capítulo I - A Atividade Financeira do Estado	17
Capítulo II - As Despesas Públicas	21
Capítulo III - As Receitas Públicas	35
Capítulo IV - O Orçamento Público	41
Capítulo V - Os Créditos Adicionais	53
Capítulo VI - O Crédito Público	59

Parte II

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos Essenciais

Capítulo I - Noções Introdutórias	69
Capítulo II - O Processo de Planejamento	81
Capítulo III - As Receitas e a Renúncia Fiscal	89
Capítulo IV - As Despesas e os Mecanismos de Compensação	113
Capítulo V - As Despesas com Pessoal	119
Capítulo VI - As Transferências Voluntárias	133
Capítulo VII - Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado	135
Capítulo VIII - A Dívida Pública, as Operações de Crédito e as Garantias	137
Capítulo IX - Gestão Patrimonial	145

Capítulo X - Transparência, Controle e Fiscalização	147
Capítulo XI - Sanções Institucionais	159
Capítulo XII - Sanções Pessoais	165
Considerações Finais	175
Referência Bibliográfica	181

Anexos

Anexo I - Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000	189
Anexo II - Mensagem nº 627, de 04/05/2000	225
Anexo III - Resolução nº 78, de 01/07/1998, do Senado Federal	237
Anexo IV - Resolução nº 06/2000 do TCE/AM	255
Anexo V - Lei nº 10.028, de 19/10/2000	259

Apresentação

A responsabilidade do administrador público ganha, agora, ainda mais repercussão, seja porque o nível de exigência e de necessidades da sociedade é crescente, ou porque legislação mais rigorosa e justa, atenta ao bem comum e aos interesses coletivos, começa a ser implantada em busca da modernidade da gestão de governo.

Desta forma e objetivando contribuir para o melhor preparo e compreensão dos administradores, o Governo do Estado do Amazonas, através da Secretaria da Administração, Coordenação e Planejamento, oferece estudos técnicos dos professores Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho e Vitor Hugo Mota de Menezes, Procuradores do Estado, que, de forma abalizada, simples e direta, procuram decompor a Lei de Responsabilidade Fiscal a uma linguagem compreensível para o agente político que, bem intencionado, precisa estar atento às novas implicações legais a que todos os seus atos estão, a partir de agora, vinculados.

Este é o papel pedagógico do Governo, o exemplo de orientação que corresponde também à moderna forma de gestão que implementamos, v.g., com o sistema de pregão em licitações públicas.

Que sirva a todos que tratam com os recursos públicos e possa contribuir para a modernização de métodos e práticas de há muito reclamadas pelo verdadeiro detentor do poder político nas democracias: o povo.

AMAZONINO ARMANDO MENDES

Governador do Estado do Amazonas

— |

— |

Os Autores

CARLOS ALBERTO DE MORAES RAMOS FILHO – Procurador do Estado do Amazonas. Representante Fiscal no Conselho de Recursos Fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas. Pós-Graduado (Especialista) em Direito Tributário e em Direito Civil pela Universidade do Amazonas. Professor de Direito Financeiro e Direito Tributário no Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Professor de Direito Tributário na Escola Superior da Magistratura do Amazonas (ESMAM). Publicou anteriormente os livros “ICMS: Anotações à Lei Complementar Nacional n. 87, de 13 de setembro de 1996” (1998) e “A Reforma Tributária” (2000), este último em co-autoria.

VITOR HUGO MOTA DE MENEZES – Procurador do Estado do Amazonas. Pós-Graduado (Especialista) em Direito Público e Privado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pós-Graduado (Especialista) em Direito Administrativo pela Universidade do Amazonas. Pós-Graduado (Especialista) em Direito dos Contratos pelo Centro de Extensão Universitária de São Paulo (CEU). Professor de Direito Internacional Público no Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Professor de Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado no Centro Universitário Nilton Lins. Publicou anteriormente o livro “Lições Elementares de Direito Internacional Público” (1999).

— |

— |

Prefácio

Cuida o presente manual de uma análise simples e didática da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor a partir de sua publicação, ou seja, no dia 05 de maio de 2000.

O trabalho veio a lume após uma solicitação do Governo do Estado numa iniciativa pioneira no Brasil de esclarecer, de forma propedêutica e preventiva, aos agentes públicos, ordenadores de despesas, prefeitos, vereadores e servidores públicos em geral, do alcance e aplicação da Lei, mormente com o fito de cumprí-la na sua integralidade.

Sua elaboração seguiu uma inovação técnica de por o leitor em contato direto com o tema e as dúvidas mais comuns na sua aplicação, pelo que pode ser também considerado um texto periférico ou de abordagem.

O manual divide-se em duas partes, sendo a primeira de introdução mínima necessária ao entendimento da matéria, com conceitos básicos de direito financeiro e finanças públicas e o segundo com as perguntas mais comuns e as respectivas respostas possíveis hoje, em face da interpretação da novel lei.

Dado seu caráter moderno e suas regras sancionatórias a lei carece de divulgação e publicidade, vez que o art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) prescreve que a ninguém é dado se escusar do cumprimento de uma lei alegando não a conhecer.

Como é óbvio, no intrincado cipoal de leis e medidas provisórias que está mergulhado o nosso país, essa determinação deve ser vista com reservas.

O comando da LICC tinha em vista o sistema jurídico do século passado e mais ao fundo, os estudos do Direito Romano onde havia um princípio em que as leis limitativas das atividades humanas ou que prescrevessem qualquer regra sancionatória só valeriam se conhecidas de seus destinatários, ou seja, era a prevalência do princípio da publicidade.

Todavia, não obstante a Lei de Responsabilidade Fiscal freqüentar constantemente os noticiários, estando, portanto, na ordem do dia, seu conteúdo não é do conhecimento do homem comum, e, por isto, persiste dúvidas quanto sua aplicação e alcance que os autores transformaram em perguntas e pretenderam respondê-la de forma simples e direta.

Porém, é importante destacar que, como os Tribunais Pátrios ainda não foram chamados à decidir sobre casos concretos de aplicação da norma, bem como a doutrina nacional é rarefeita e limita-se a repetir a letra da lei sem que se possa citar, até presente data, qualquer trabalho de fôlego que sirva de paradigma ao tema discutido, as notas aqui lançadas resultaram da reflexão e exegese dos autores.

Não obstante haja menção a manifestações da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas com transcrições de parte de alguns pareceres da lavra de seus procuradores, isto não implica numa eventual vinculação das idéias e posições ali defendidas.

Assim, a opinião exposta neste manual reflete exclusivamente a meditação dos autores sobre o tema, sem qualquer compromisso ou responsabilidade oficial do Governo do Estado com as idéias e comentários ao texto legal.

Também este manual apresenta o mínimo de conhecimento exigido às pessoas que pela primeira vez tomam contato com a matéria e é o início do trilho a palmilhar os horizontes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaque-se por importante que a nova lei veio na esteira e complementando normas e diretrizes já existentes na Lei 4.320/64, Resolução do Senado n. 11/94 e principalmente em obediência ao comando do § 9º do art. 165 da Carta de 88.

Deste modo, na primeira parte do trabalho tratamos exatamente da existência de uma tessitura axiológica que recobre o corpo da norma, sendo dela que exurgem os padrões de legitimidade, verificando que a ingerência da democracia fez emigrar a legitimidade do direito e, conseqüentemente, das ações do Estado, da mera força coativa para a capacidade de aceitação social do direito posto.

Decerto, não se pretende traçar um percurso histórico desses fe-

nômenos, pela própria natureza e finalidade do manual, lançando-se, “*a priori*”, as informações a título de premissas para a conclusão à qual se ambiciona chegar.

A segunda parte é dedicada diretamente à Lei de Responsabilidade Fiscal, que se insere no campo do Direito Financeiro e Administrativo.

O exame principia por breves explanações de ordem conceituais, principalmente o conceito traçado de Direito Financeiro é que influenciou toda a construção teórica acerca do tema.

De posse do conceito tradicional de Finanças Públicas em harmonia com a moralidade administrativa procede-se à exposição acerca da axiologia desse conceito buscando especificar até que ponto ele se contém nos limites da legalidade e legitimidade expostos, em suma, até que ponto o conceito é (ou deve ser) informado pelos valores legal.

No tempo que corre, não só no Brasil, mas em todo o mundo, com o fortalecimento da estrutura do estado de cunho democrático e o fim dos regimes de força, as administrações públicas se vêem cobradas pelo povo ao qual serve. Do administrador exige-se qualidades morais para o trato da “*res publicae*”. A boa administração é, cada vez mais, além de administração eficiente, administração honesta.

Nesse passo, o princípio da moralidade administrativa é, sem dúvida, o lugar (“*topoi*”) próprio de discussão de temas de tal jaez, com o que este manual pretende, despretensiosamente, colaborar com uma centelha de informação.

É inolvidável que os administradores públicos em geral, devem agir de acordo com a lei e sujeitar-se à oportuna e regular prestação de contas perante a sociedade e órgãos especializados destinados a esse fim.

Isto serve à garantia de que os bens e rendas públicos estão sendo aplicados segundo a correspondente destinação legal, sem desvios nem subterfúgios que possam implicar em favorecimento pessoal. O que se quer destacar é o constante questionamento da regularidade dos procedimentos adotados pelos administradores.

No interior do Estado do Amazonas, estima-se que praticamente todos os atuais prefeitos estão temerosos de serem questionados, na

Justiça, no Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público, ainda que por intermédio de inquéritos civis, hoje ou nos próximos anos.

No Brasil, segundo consta em noticiários nacionais, mais de 2000 prefeitos estão sendo processados por mau uso do dinheiro público, muitos por desconhecimento dos procedimentos corretos a serem adotados para uma correta administração, prestação de contas e menos por má-fé e malversação da coisa pública.

Se até pouco tempo já havia problemas dos prefeitos com o Tribunal de Contas, quando as regras eram muito menos rígidas, imagine a partir de agora com tantos arcos introduzidos pela LRF!

Mesmo antes do advento desta Lei, o TC estadual estava sempre colocando em alcance administradores municipais quando as irregularidades contábeis e legais encontradas eram insanáveis – e quando encaminhadas as contas para a respectiva Câmara Municipal, mesmo quando sugerida por aquela Corte de Contas a sua rejeição, na maioria, era derrubado o parecer prévio emitido pelo TC por 2/3 dos edis.

Concomitante, quando verificado indício de crime ou de improbidade administrativa pelo TC, de igual modo já era encaminhada cópia do Balanço para o Ministério Público que, se fosse o caso, ajuizava as respectivas ações penais, ações civis públicas para ressarcimento do erário e ações de improbidade administrativa, o que com certeza deve aumentar o fluxo a contar das novas regras.

De conteúdo mais político, a ação popular quase nunca foi manejada pelo cidadão isento. E por isso muito pouco serviu como instrumento de moralidade da administração pública.

Há ainda o inquérito civil, autorizado pela Lei n. 7347/85 para ser instaurado e presidido pelo Ministério Público, por si só é parte de um movimento de controle geral dos atos do administrador público. Pode terminar com o ajuizamento da ação civil pública ou com a formalização de um acordo, pelo qual a autoridade pública firma um compromisso de ultimar atos que conforme com a lei e a boa administração pública.

Apertando ainda mais o cerco contra os administradores a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8429/92) permite enquadrá-lo por atos que importem em enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou mandato público ou de entidade da qual o erário participe com mais de

50% do capital ou da receita anual, além de outros que ensejam perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres daquelas entidades. Ou, ainda, qualquer ato que atente contra os princípios da administração pública por violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Agrega-se a esse arsenal de normas controladoras a atual Lei de Responsabilidade Fiscal que vem sendo usada pela oposição político-partidária como instrumento de amedrontamento e tomada de poder. No mínimo, uma pendência como as descritas gera a inelegibilidade do candidato, o que tem uma importância especial nas próximas eleições.

E, sendo assim, com a Lei de Responsabilidade Fiscal chega-se à conclusão de que dificilmente todo o esforço que estará sendo exigido dos futuros administradores valerá a pena se não for didaticamente esclarecida e aplicada na sua integralidade.

Administrar uma cidade, um município, não é mais somente realizar uma boa gestão na cata e aplicação de recursos públicos. Vai se transformar em uma estafante corrida para o cumprimento de metas jurídicas estabelecidas de forma indistinta e genérica.

É inoldável que esse instrumento destinado a auxiliar a gerir recursos públicos, por meio da utilização de regras aplicadas a todos os gestores e em todas as esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e nos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, representa um avanço no modo de administrar os recursos que os contribuintes põem à disposição dos governantes e consagra, ainda, a transparência da gestão como mecanismo de controle social.

Dentre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela Lei em comento, merecem destaque os seguintes:

- a) limites de gasto com pessoal;
- b) limites para o endividamento público: compreendendo a dívida pública, as operações de crédito, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, a concessão de garantias e a inscrição em restos a pagar;
- c) definição de metas fiscais anuais: para os três exercícios seguintes;

d) mecanismos de compensação para despesas de caráter contínuo;

e) mecanismos para controle das finanças públicas em anos de eleição.

Em resumo, esta é a proposta que será desenvolvida neste manual no que esperamos sirva bem a seus destinatários já que a norma em comento deve representar uma conquista da sociedade na busca de uma administração transparente e moderna.

Manaus, fevereiro de 2001.

OS AUTORES

PARTE I

**Noções Básicas de Direito
Financeiro e Finanças Públicas**

—|

—|

CAPÍTULO I

A Atividade Financeira do Estado

Em que consiste a Atividade Administrativa do Estado?

Antes de qualquer consideração, vale ressaltar que é impossível encontrarmos um conceito único de Estado que seja totalmente aceito por parte dos doutrinadores. Isto porque o Estado é um organismo social muito complexo e os conceitos, por sua vez, são pontos de vista específicos, embora geralmente formais, de cada autor.

Todavia, apesar da dificuldade em conceituar o Estado com precisão, observa-se nos conceitos e juízos de diversos autores alguns elementos que são fundamentais para a estruturação de um conceito básico de Estado, quais sejam: 1) uma sociedade permanente de homens; 2) um determinado território; 3) um governo independente; e 4) visa basicamente alcançar o bem comum.

Podemos, assim, conceituar o Estado como sendo uma sociedade permanente de homens, fixada num determinado território, com um governo soberano, e visando basicamente atingir o “bem comum”, i.e., atender ao interesse público.

O Estado, para atingir sua finalidade – o bem comum de um certo povo, situado em determinado território – desenvolve uma série de atividades: presta serviços públicos (educação, saúde, segurança, dentre outros), constrói obras públicas, etc. Essas atividades constituem a chamada *atividade administrativa* do Estado.

Quais os meios de que dispõe o Estado para cumprir sua atividade administrativa, satisfazendo as necessidades públicas?

O Estado não poderia alcançar os seus fins se não dispusesse de uma massa adequada de meios econômicos, que se “alimenta” ou de

rendas patrimoniais do próprio Estado (e de atividades comerciais ou industriais por ele exercidas) ou, então, é obtida, através do poder de império, da riqueza dos cidadãos.

Na Idade Média, as entradas da primeira espécie (patrimoniais) é que tinham o papel preponderante; na época moderna, todavia, foi perdendo a importância e, hoje, a segunda modalidade é que, em maior proporção, preenche, através dos tributos, as necessidades do erário público.

Vê-se, portanto, que, para que o Estado possa desenvolver a atividade administrativa – sua “atividade fim”¹, eis que constitui o objetivo, a finalidade para a qual o Estado foi criado –, necessita carrear recursos. Surge então a chamada *atividade financeira do Estado*.

Em que consiste a Atividade Financeira do Estado?

A *atividade financeira do Estado* consiste em obter, criar, gerir e despender os recursos indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público.

No dizer de Ruy Barbosa Nogueira, a atividade financeira do Estado “consiste em toda ação que o Estado desenvolve para obter, gerir e aplicar os meios necessários para satisfazer às necessidades da coletividade e realizar seus fins”.²

Desse conceito não se afasta Rubens Gomes de Sousa, segundo o qual a atividade financeira do Estado é a que visa “a obtenção, a administração e o emprego de meios patrimoniais que lhe possibilitem o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização de seus fins”.³

Em que campos se desenvolve a Atividade Financeira do Estado?

Dos conceitos acima transcritos, percebe-se que a atividade financeira do Estado desenvolve-se, basicamente, em três campos:

a) a *receita*: que é a obtenção dos meios patrimoniais necessários à

realização dos fins visados pelo Estado;

b) a *gestão*: que é a administração e conservação do patrimônio público;

c) a *despesa*: que é o emprego (utilização), pelo Estado, dos recursos patrimoniais disponíveis.⁴

Acrescente-se, aí a figura do *crédito público*, que é o procedimento do Estado para, através de operações de empréstimos, captar recursos monetários e aplicá-los aos gastos públicos, tanto para custear investimentos ou para antecipar receita.⁵

Por que se costuma dizer que a Atividade Financeira do Estado tem caráter “instrumental”?

Dos conceitos retromencionados, infere-se que a atividade financeira realizada pelo Estado tem caráter meramente *instrumental* – daí ser conhecida como “atividade meio”, já que o Estado não arrecada recursos para o fim de armazená-los indefinidamente. É dizer, em outras palavras, que tal atividade não se esgota em si mesma, porquanto o Estado não tem por finalidade cobrar tributos, mas sim, *por meio dessa atividade*, arrecadar recursos para serem aplicados em nome do “bem comum”.⁶

Com efeito, a atividade financeira do Estado não visa *diretamente* à satisfação do “bem comum”: sua finalidade é adquirir e aplicar recursos públicos, representando um instrumento fundamental cujo regular funcionamento constitui condição indispensável para o desempenho das demais atividades estatais.

NOTAS

¹ Saul Nichele Benemann, *Compêndio de direito tributário e ciência das finanças*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 31.

² Ruy Barbosa Nogueira, *Curso de direito tributário*, 14^a ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3. Em idêntico sentido: Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, 14^a ed. (atualiz. por Flávio Bauer Novelli), Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 2; Egas

Rosa Sampaio, *Instituições de ciência das finanças: uma abordagem econômico-financeira*, Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 42; Hugo de Brito Machado, *Curso de direito tributário*, 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 22.

³ Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de legislação tributária*, ed. póstuma, São Paulo: Resenha Tributária, 1981, p. 31.

⁴ Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de legislação tributária*, cit., p. 31.

⁵ Egas Rosa Sampaio, *Instituições de ciência das finanças:...*, cit., pp. 249-251.

⁶ Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito financeiro e de direito tributário*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 7; Saul Nichele Benemann, *Compêndio de direito tributário e ciência das finanças*, cit., p. 31.

CAPÍTULO II

As Despesas Públicas

O que são Despesas Públicas?

A expressão “despesas públicas” designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.

Assim, nesse sentido a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Forma, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração.

Em outro conceito, é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.

Quais as diferenças existentes entre as Despesas Públicas e as Despesas Privadas?

Dentre os critérios caracterizadores a diferenciar a despesa pública de uma despesa privada (ou particular), podemos apontar os seguintes:

- a) quanto à necessidade: a despesa pública busca atender a necessidade pública e a privada não;
- b) quanto ao modo de como ela se realiza: a despesa privada não tem nenhuma formalidade ao passo que a despesa pública segue as formalidades determinadas pela Lei n. 4.320/64 e pela recém editada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Como se classificam as Despesas Públicas?

As despesas públicas são classificadas segundo dois critérios diversos:

- a) classificação doutrinária – feita pelos estudiosos da matéria; e
- b) classificação legal – aquela decorrente do texto da lei.

Como são classificadas as Despesas Públicas segundo a doutrina?

Os autores classificam as despesas públicas de maneiras diversas, de acordo com o aspecto pelo qual as consideram. Aludiremos às principais dessas classificações.

Quanto à periodicidade (ou duração):

- a) despesas ordinárias: são as que normalmente constituem a rotina dos serviços públicos e, destarte, se repetem em todos os anos e se extinguem no curso do exercício financeiro. Ex: folha de pagamento;
- b) despesas extraordinárias: são aquelas de caráter esporádico, provocadas por circunstâncias de caráter excepcional, e que, por isso, nem todos os anos aparecem nos orçamentos. Ex: dispêndio de guerra ou decorrente de calamidade pública;
- c) despesas especiais: são aquelas que decorrem de fato previsível, mas que o Estado não sabe quando ocorrerá, e, por isso, deixa de incluí-las no orçamento. Ex: pagamento de uma desapropriação.

Quanto à competência:

- a) federais: seriam aquelas para realização dos fins e serviços que competem privativamente à União, nos termos do art. 21 da CF;
- b) estaduais: seriam as que sobram da competência federal ou não representam o “peculiar interesse municipal” (art. 15, II, da CF), porque os Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não sejam reservados, pela constituição federal, à União ou aos Municípios, na forma da prescrição do § 1º,

do art. 25 da CF;

c) municipais: seriam aquelas relacionadas com o exercício da competência municipal, previstas no art. 30 da CF.

Quanto ao aspecto econômico:

a) despesa compra: é aquela realizada para compra de produtos e serviços (aquisição de bens de consumo, folha de pagamento do funcionalismo dentre outras.);

b) despesa transferência ("*transfer expenditure*") é aquela que não corresponde à aplicação governamental diretamente, limitando-se a criar rendimentos para os indivíduos sem qualquer contraprestação por parte destes (juros da dívida pública, pensões, aposentadorias, subvenções sem encargos etc.).⁷

Como são classificadas as Despesas Públicas segundo o Direito Positivo Brasileiro?

As despesas públicas vêm classificadas na Lei n. 4.320/64 em despesas correntes e despesas de capital (art. 12).

Esta, aliás, é a única classificação que importa para fins de elaboração do orçamento.

O que são Despesas Correntes?

São os gastos de recursos financeiros com a manutenção de serviços já criados, ou recursos que se transferem para outras entidades, aí constituindo receita corrente. as despesas correntes não produzem qualquer acréscimo de capital.

Nas despesas correntes, estão incluídas:

1) despesa de custeio: classificam-se como despesas de custeio as despesas realizadas pela administração, na manutenção e operação de serviços internos e externos já criados e instalados, inclusive aquelas que dizem respeito a obras de conservação, adaptação e manutenção de bens imóveis e móveis e de natureza industrial (art. 12, § 1º, Lei n. 4.320/64);

- 2) transferências correntes: as que não correspondam a uma contraprestação direta e imediata em bens e serviços: transferências de assistência e previdência social; e destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado, tais como as contribuições e as subvenções. Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:
- a) subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, entidade beneficiada são instituições públicas ou privadas; e
 - b) subvenções econômicas, as que destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, entidade beneficiada são empresas públicas ou privadas (art. 12, § 2º, Lei n. 4.320/64).

O que são Despesas de Capital?

São as dotações para dispêndios que determinam como contrapartida alterações compensatórias no ativo ou passivo.

Nas despesas de capital, estão incluídos:

- a) investimentos: planejamento e execução de obras e instalações; aquisição de imóveis necessários à realização de obras (aquisição de imóveis para uso, classifica-se como inversões financeiras); os programas especiais de trabalho, classificados como investimentos em regime de execução especial; equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores, quando expressamente se referirem a investimentos (art. 12, § 4º, Lei n. 4.320/64);
- b) inversões financeiras: toda aquisição de bens já em utilização (sejam bens imóveis ou móveis, inclusive os de natureza industrial); aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, desde que não importe cons-

tituição ou aumento de capital; constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas comerciais, financeiras, bancárias ou de seguros; concessão de empréstimos, que só podem ser realizados mediante lei; depósitos compulsórios; diversas inversões financeiras, para classificação de outras operações, tais como aquisição de bens para formação de estoques em almoxarifados para consumos futuros e quando essa atividade é centralizada em órgãos de distribuição de materiais e outros (art. 12, § 5º, Lei n. 4.320/64);

- c) transferência de capital: são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (art. 12, § 6º, Lei n. 4.320/64).

Quais os estágios da Despesa Pública?

São os seguintes os estágios (fases) pelos quais deve passar uma despesa pública:

- a) Fixação – quando a despesa em questão é inserida no orçamento, com correspondente dotação (art. 165, §8º, CF)⁸;
- b) Realização – quando, então, passa a ser efetivada, com a saída do dinheiro dos cofres públicos.

Quais os estágios para a realização (efetivação) de uma Despesa Pública?

São os seguintes os estágios da realização da despesa pública: a) Programação; b) Licitação; c) Empenho; d) Liquidação; e) Ordem de pagamento; f) Suprimento; e g) Pagamento.⁹

Em que consiste o estágio de Programação da Despesa Pública?

É o estágio da despesa no qual o Poder Executivo, imediatamente após a promulgação da Lei Orçamentária e com base nos limites nela fixados, aprova um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária¹⁰ fica autorizada a utilizar (art. 47, Lei n. 4.320/64).

Nesse estágio, o Poder Executivo, através de um documento chamado *Cronograma de Desembolso*, traça um programa de utilização dos créditos orçamentários, aprovados para o período.

Qual a finalidade da Licitação no processo de realização de uma despesa pública?

A licitação é o "procedimento realizado pela Administração, destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a execução de objeto de seu interesse".¹¹

Por objeto deve ser entendido "a compra, a obra, o serviço, a alienação, bem como toda e qualquer relação jurídica que possa ser objeto de contratação pela Administração".¹²

A licitação é um procedimento prévio (à celebração dos contratos administrativos) de escolha do contratante pela Administração, sendo obrigatória para todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público. As licitações regulam-se pela Lei n. 8.666, de 21.06.1993.

Licitação é gênero, que engloba como principais espécies a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Mais recentemente foi introduzida em nosso ordenamento jurídico nova modalidade de licitação denominada "pregão".

Quais as exceções à obrigatoriedade de licitação?

Existem duas situações: dispensa e inexigibilidade, reguladas pelos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

Nos casos de dispensa, a licitação seria possível mas, pela peculiaridade da licitação, a mesma é dispensada. Era possível, mas não conveniente.

A inexigibilidade de licitação dá-se quando não é possível realizá-la. Nesse caso, a competição é inviável.

Quais as fases da licitação?

As fases da licitação são as seguintes¹³:

- 1) fase interna: elaboração do instrumento convocatório (arts. 3º, §1º; 4º; 40 e 41)
- 2) fase externa:
 - a) divulgação da licitação (edital ou convite) – art. 21;
 - b) recebimento da documentação e proposta – arts. 43, §§1º a 3º, §6º e 44, §3º;
 - c) habilitação – arts. 27; 30, §5º; 32, "caput" e §3º; 43, §5º e 109, §2º;
 - d) julgamento – arts. 44; 45, 48 e 109, §2º;
 - e) adjudicação – arts. 38, VII e 48;
 - f) homologação – arts. 38, VII e 50.

Em que consiste a modalidade de licitação denominada "Pregão"?

A modalidade de licitação "pregão" foi instituída pela Medida Provisória n. 2.026, de 05.05.2000, tendo sido regulamentada, no âmbito federal, através do Decreto n. 3.555, de 09.09.2000.

No Estado do Amazonas, essa modalidade foi regulamentada pelo Decreto estadual n. 21.178, de 27.09.2000. Note-se que o Estado do Amazonas não criou, mas apenas *regulamentou*, na esfera estadual, o uso da referida modalidade.¹⁴

O pregão é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, visando sempre o menor preço, por meio de propostas de preços escri-

tas e lances verbais (art. 2º da MP 2026/2000). Não se admite para obras e serviços de engenharia.

O pregão pode ser utilizado nas hipóteses em que caberia uma das modalidades da Lei 8.666/93: concorrência, tomada de preço ou convite, ficando a critério do administrador decidir pela adoção, ou não, do pregão.

Quais as características peculiares do Pregão?

O pregão destaca-se pelas seguintes particularidades:

- a) a inversão das fases: primeiro a de classificação das propostas e depois a de habilitação;
- b) curto prazo entre a publicação do aviso e a realização do pregão – 8 (oito) dias úteis;
- c) existência de um julgador das propostas e documentação – o pregoeiro;
- d) prevalência sempre do menor preço;
- e) exigência de edital, não obstante se tratar de objeto simples, mas cujo valor pode ser elevado;
- f) possibilidade de utilização de meios eletrônicos para publicação (o que não está excluído da Lei 8.666/93, em seu art. 21, III, "*in fine*").

Em que difere o "pregão" da modalidade de licitação denominada "leilão"?

Tal questionamento foi enfrentado pela Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, que, no PARECER N. 1609/00-PA/PGE (Processo n. 3467/00-PGE), assim se manifestou a respeito:

"O leilão se diferencia pela concentração, em uma única oportunidade, dos vários atos que se destinam a selecionar a proposta mais vantajosa. Estas propostas podem se multiplicar por um mesmo interessado.

A regra no leilão é a inexistência de sigilo das propostas, cujo co-

nhecimento é público e amplo. O lance maior alterando a proposta inicial vincula o proponente seguinte, sagrando-se vencedora a proposta de preço mais elevado. Como se conclui, o leilão visa a alienar bens pelo melhor preço.

A modalidade pregão, por seu turno, tem finalidade oposta. Pelo pregão a administração pública pode adquirir bens e serviços comuns, pelo menor preço, através de propostas escritas e lances verbais. Essa característica da nova modalidade a torna peculiar, que possui normas procedimentais próprias e aumenta o universo de prováveis participantes".

Em que consiste o Empenho da Despesa Pública?

Diz o art. 58 da Lei n. 4.320/64: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

Ao contrário do que afirma o dispositivo legal citado, o empenho não gera para aquele que se diz credor um "direito adquirido" de receber nem para a Administração um dever de pagar. Somente após a verificação na fase de liquidação é que isto ocorre.

Qual, então, a finalidade do Empenho?

O empenho, como bem observa Ariosto de Rezende Rocha, "é o ato administrativo consistente na reserva de fundos destinados a certa espécie de despesa, de uma parcela determinada, para o efeito de liquidação de encargo daquela referida espécie".¹⁵

O crédito (orçamentário ou adicional) constitui uma autorização da despesa e expressa o limite máximo dos recursos que poderão ser aplicados pela Administração para determinado fim. O empenho é a reserva, dentro desse crédito¹⁶, de parcela necessária a satisfazer um encargo assumido.¹⁷

O empenho produz, portanto, dois efeitos jurídicos, consoante a lição de Ariosto Rocha: "1) Autoriza a disponibilidade da soma empenhada com o encargo registrado; 2) Torna essa soma indispensável para

outros fins ou espécie de encargos".¹⁸

É assim o empenho uma auto-limitação da administração pública.¹⁹

O que é Nota de Empenho?

Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho", que indicará (art. 61, Lei n. 4.320/64):

- a) o nome do credor;
- b) a representação e a importância da despesa; e
- c) a dedução da despesa do saldo da dotação própria.

Vale destacar que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, podendo, em casos especiais previstos na legislação específica, ser dispensada a emissão de nota de empenho (art. 60, Lei n. 4.320/64).

Em que consiste a Anulação de Empenho?

O empenho deverá ser anulado quando o valor exceder ao montante da despesa realizada – anulação parcial –, quando o serviço contratado não tiver sido prestado, quando não ocorrer a entrega do material encomendado, e, ainda, quando a obra não for executada e por fim, se tiver sido emitido incorretamente.²⁰

Em que consiste o estágio de Liquidação da Despesa Pública?

O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (art. 62, Lei n. 4.320/64).

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, Lei n. 4.320/64).

Essa verificação tem por fim apurar:

- a) a origem e o objeto do que se deve pagar;
- b) a importância exata a pagar;

c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

- a) o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- b) a nota de empenho; e
- c) os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Esta fase da despesa deverá ser realizada pelos serviços de contabilidade, face o que preceitua o parágrafo único do art. 64 da Lei n. 4.320/64.

Em que consiste a Ordem de Pagamento?

A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64, Lei n. 4.320/64).

A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64, parágrafo único).

Em que consiste o Suprimento?

É a entrega pelo tesouro público aos agentes pagadores dos meios de pagamentos para liquidação (quitação) dos débitos marcados para determinado período.

Em que consiste o Pagamento?

O pagamento da despesa, como o próprio nome indica, é a entrega do dinheiro ao credor, implicando na extinção do débito.²¹

Será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento (art. 65, Lei n. 4.320/64).

O que é “Ordenador de Despesa”?

Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização ou liquidação de pagamento, suprimento ou dispêndio de recurso do Erário público (art. 80, §1º, DL n. 200/67).

Quais os requisitos das Despesas Públicas?

As despesas públicas deverão atender para os seguintes princípios, dentre outros²²:

- a) princípio da utilidade: o administrador deve efetuar as despesas para atender o maior número de pessoas, evitando assim, a realização de despesas improdutivas ou que atendam um número reduzido de pessoas²³;
- b) princípio da discussão pública: consiste em manter a despesa pública, de modo que a mesma passe pelo crivo, do poder legislativo (discussões parlamentares, pelo tribunal de contas), pela publicação na imprensa, de modo a possibilitar a fiscalização das mesmas, bem como esclarecer a opinião pública, assim como sofrer sua fiscalização;
- c) princípio da legalidade: consiste em que a despesa pública deve provir de lei.

Qual o procedimento a ser observado quanto às despesas públicas decorrentes de condenação judicial?

Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim (art. 67, Lei n. 4.320/64; art. 100, CF/88).

Vale destacar que o art. 30, §7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF) determinou que precatórios não pagos durante a execução do orçamento que integravam devam ser incluídos no âmbito da *dívida consolidada*, para fins de cálculo de limites de endividamento.

Em que consiste o chamado “Regime de Adiantamento”?

Dispõe o art. 65 da Lei n. 4.320/64 que o pagamento da despesa será efetuado, em casos excepcionais, por meio de *adiantamento*.

O regime de adiantamento (também conhecido como *suprimento de fundos*) é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, a critério do ordenador de despesas e sob a sua inteira responsabilidade, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (art. 68, Lei n. 4.320/64).

Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos, enquanto perdurar o alcance ou, no segundo caso, enquanto não houver prestação de conta de um dos dois adiantamentos (art. 69, Lei n. 4.320/64).

Cada Estado baixará normas específicas para regular a concessão de suprimento de fundos.²⁴

Quais as providências a serem tomadas pelo servidor que receber suprimento de fundos?

O funcionário que receber suprimento de fundos é obrigado a prestar contas de sua aplicação, procedendo-se, automaticamente, à tomada de contas se não o fizer no prazo assinalado (art. 81, parágrafo único, DL n. 200/67).

NOTAS

- ⁷ Aliomar Baleeiro, *Cinco aulas de finanças e política fiscal*, Salvador: Ed. Progresso, 1959, p. 27.
- ⁸ Esta fase da despesa será analisada no Capítulo referente ao Orçamento Público.
- ⁹ Cumpre observar que o art. 227 do Decreto n. 15.783/22 (Regulamento de Contabilidade Pública) menciona apenas três estágios: *empenho*, *liquidação* e *pagamento*.
- ¹⁰ Entende-se por unidade orçamentária "o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignados dotações próprias" (Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 334).
- ¹¹ Elzimir Muniz Frade, *Manual sobre licitações e contratos administrativos*, Manaus: Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, 1992, p. 3.
- ¹² Elzimir Muniz Frade, *Manual sobre licitações e contratos administrativos*, cit., p. 3.
- ¹³ Os dispositivos citados são todos da Lei n. 8.666/93.
- ¹⁴ Nesse sentido é a conclusão a que chegou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 1609/00-PA/PGE.
- ¹⁵ Ariosto de Rezende Rocha, *Elementos de direito financeiro e finanças*, primeiro volume, Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966, p. 85.
- ¹⁶ O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (orçamentários ou adicionais) – art. 59 da Lei n. 4.320/64 e art. 167, II, da CF/88.
- ¹⁷ Ariosto de Rezende Rocha, *Elementos de direito financeiro e finanças*, cit., p. 85.
- ¹⁸ Ariosto de Rezende Rocha, *Elementos de direito financeiro e finanças*, cit., p. 85.
- ¹⁹ Ariosto de Rezende Rocha, *Elementos de direito financeiro e finanças*, cit., p. 85.
- ²⁰ Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 54.
- ²¹ Ariosto de Rezende Rocha, *Elementos de direito financeiro e finanças*, cit., p. 86.
- ²² Dejalma de Campos, *Direito financeiro e orçamentário*, São Paulo: Atlas, 1995, pp. 48-49.
- ²³ No mesmo sentido: Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 327.
- ²⁴ Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 58.

CAPÍTULO III

As Receitas Públicas

O que é Receita Pública?

Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.

São obrigatórias, porque o seu pagamento decorre da lei e não de um contrato, ao qual o particular adere voluntariamente.

Como se classificam as Receitas Públicas?

Assim como ocorre com as despesas, as receitas públicas também são classificadas segundo dois critérios diversos:

- a) classificação doutrinária – feita pelos estudiosos da matéria; e
- b) classificação legal – aquela decorrente do texto da lei.

Como são classificadas as Receitas Públicas segundo a doutrina?

Os autores classificam as receitas públicas de maneiras diversas, de acordo com o aspecto pelo qual as consideram. Aludiremos às principais dessas classificações.

Quanto à periodicidade:

- a) receita ordinária: é aquela que é realizada com freqüência. É uma receita caracterizada pela regularidade. Ex: arrecadação de ICMS pelo Estado ou de ISS pelo Município;
- b) receita extraordinária: é aquela que o Estado obtém excepcionalmente; não é constante. Ex: empréstimo compulsório em caso de guerra.

Quanto à origem, isto é, levando-se em consideração de onde veio o dinheiro:

- a) originária: é aquela que é proveniente do patrimônio público explorando-o de alguma forma. Ex: preço-público (é um valor que a administração cobra de um particular quando vende um bem); herança jacente.
- b) derivada: é aquela que o Estado obtém do patrimônio do particular. Ex: tributos (impostos, taxas, contribuições, etc.) e multas;
- c) transferida: quando uma pessoa jurídica arrecada um tributo e repassa parcela dos valores recolhidos para outro (cf. arts. 157 a 162 da CF/88).

Como são classificadas as Receitas Públicas segundo o Direito Positivo Brasileiro?

As receitas públicas vêm classificadas na Lei n. 4.320/64 nas seguintes categorias – que a referida lei chama de “econômicas”: receitas correntes e receitas de capital (art. 11).

Esta, aliás, é a única classificação que importa para fins de elaboração do orçamento.

O que são Receitas Correntes?

São as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (art. 11, §1º, Lei n. 4.320/64).

O que são Receitas Tributárias?

Receita tributária é aquela obtida em decorrência da instituição e cobrança de tributo, o qual, no dizer de Rubens Gomes de Souza, é “a receita derivada que o Estado arrecada mediante o emprego da sua

soberania, nos termos fixados em lei, sem contraprestação diretamente equivalente, e cujo produto se destina ao custeio das finalidades que lhe são próprias”.²⁵

Não se afastando de tal entendimento, temos a definição constante do art. 9º da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 – que estabelece normas gerais de direito financeiro: “Tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades”.

Infere-se, do conceito supra, que o legislador acatou a orientação, comum em doutrina, de definir o tributo por sua finalidade (proporcionar receita ao Estado), a qual, todavia, é insuficiente para especificá-lo, por ser comum a todas as receitas públicas, inclusive as não tributárias (preços públicos, prestações contratuais, etc.).

O art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), por seu turno, preferiu definir tributo como: “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O que são Receitas de Capital?

São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (art. 11, § 2º, Lei n. 4.320/64).

Quais os estágios da Receita Pública?

São os seguintes os estágios (fases) pelos quais deve passar uma receita pública:

- a) Previsão – quando a receita em questão é inserida no orçamento (art. 165, §8º, CF)²⁶;
- b) Realização – quando, então, é efetivada, com a entrada do dinheiro dos cofres públicos.

Por que se diz que, no Orçamento(art. 165 §8º, CF), a Receita Pública é PREVISTA enquanto que a Despesa é FIXADA?

Porque a despesa tem um limite máximo a ser observado. Dito de outro modo, os valores consignados no Orçamento a título de Despesa não podem ser ultrapassados (ressalvadas as hipóteses de despesas extraordinárias – também conhecidas como *extra-orçamentárias*), como deixa claro o inciso II do art. 167 da CF/88: “São vedados: (...) II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”.

Relativamente à Receita, ao contrário, não fica o Administrador adstrito aos valores constantes do Orçamento, podendo arrecadar menos que o previsto (“*deficit*”) ou exceder a previsão (“*superávit*”).

Quais os estágios para a realização (efetivação) de uma Receita Pública?

São os seguintes os estágios da realização das receitas públicas: a) Lançamento; b) Arrecadação; c) Recolhimento.

Em que consiste o Lançamento de uma Receita Pública?

O lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta (art. 53, Lei n. 4.320/64).

No dizer de João Angélico, lançamento “é a individualização e o relacionamento dos contribuintes, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do imposto de cada um”.²⁷

São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras

rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato (art. 53, Lei n. 4.320/64).

Em que consiste a Arrecadação?

Arrecadação é o momento em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado.²⁸

É que os contribuinte não têm acesso direto ao Tesouro Público, devendo, por conseguinte, liquidar suas prestações perante um órgão intermediário denominado *agente arrecadador* – que, em regra são os bancos autorizados a arrecadar receitas públicas ou as próprias repartições do Governo com aquela atribuição (tesourarias, exatorias, postos fiscais, etc.).

Em que consiste o Recolhimento?

O recolhimento é o ato pelo qual os agentes arrecadadores repassam diariamente ao Tesouro Público os valores recebidos, isto é, o produto da arrecadação.

O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, sendo vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais (art. 56, Lei n. 4.320/64).

Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem (art.55, Lei n. 4.320/64).

NOTAS

²⁵ Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de legislação tributária*, cit., pp. 39 e 161.

²⁶ Esta fase da receita será analisada no Capítulo referente ao Orçamento Público.

²⁷ João Angélico, *Contabilidade pública*, 8ª ed., São Paulo: Atlas, 1994, p. 49

²⁸ João Angélico, *Contabilidade pública*, cit., p. 49.

— |

— |

CAPÍTULO IV

O Orçamento Público

Como pode ser definido o Orçamento Público?

É a peça (ato legislativo de efeitos concretos) que prevê as receitas e fixa as despesas para um determinado período (exercício financeiro).²⁹

Na clássica definição de Aliomar Baleeiro, orçamento é “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”³⁰. O orçamento é, em outras palavras, “o documento corporificador das finalidades pretendidas em um período determinado, sempre anual”.³¹

Também é chamado de Lei de Meios, tendo em vista possibilitar os meios necessários para o desempenho dos programas da Administração Pública.³²

O orçamento compõe-se de duas partes distintas: despesas e receitas. O Poder Legislativo autoriza o plano das despesas que o Estado terá de efetuar no cumprimento de suas finalidades, bem como o recebimento dos recursos necessários à efetivação de tais despesas dentro de um período determinado de tempo.³³

Quais os princípios a que subordina o Orçamento Público?

O orçamento deve obedecer a determinados princípios, dentre os quais se destacam os seguintes: a) exclusividade; b) universalidade; c) especialização; d) programação; e) anualidade; f) unidade; g) não-afetação.

Em que consiste o Princípio da Exclusividade?

Este princípio determina que o orçamento, em regra, não poderá conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita (art. 165, §8º, 1ª parte, da CF/88).

Pode a Lei Orçamentária Anual dispor sobre alguma outra matéria além da previsão receitas e fixação de despesas?

Sim. A Lei Orçamentária Anual também poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância e para realizar, em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, §8º, 2ª parte, CF/88; art. 7º, Lei n. 4.320/64):

Em que consiste o Princípio da Universalidade?

Este princípio recomenda que todas as receitas e todas as despesas governamentais devem ser incluídas no orçamento, com a eliminação de qualquer vinculação entre umas e outras (art. 165, §5º, da CF/88).

Em que consiste o Princípio da Especialização?

O princípio da especialização (ou da especificação) manda que a discriminação das receitas e das despesas se faça por unidade administrativa, de modo a se poder saber quanto poderá render ou despender cada unidade considerada.

De acordo com este princípio, as receitas e as despesas são autorizadas pelo Poder Executivo, não em bloco, mas em detalhe, dando, em decorrência, clareza e compreensão ao orçamento público (art. 165, §6º, CF/88).

Em que consiste o Princípio da Programação?

O orçamento deve ter o conteúdo e a forma da programação. Isto decorre da própria natureza do orçamento, que é a expressão quase completa do programa de cada um dos órgãos que constituem o setor público.

Em que consiste o Princípio da Anualidade Orçamentária?

O princípio da anualidade (ou da periodicidade) orçamentária compreende a delimitação do orçamento a ser votado para um ano fiscal (exercício financeiro), que pode ou não corresponder ao ano civil.

O que é exercício financeiro?

É o período em que se executa o orçamento³⁴. Entre nós, o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34, Lei n. 4.320/64)

Em que consiste o Princípio da Unidade?

O princípio da unidade orçamentária preconiza a existência de um só documento orçamentário, contendo todas as receitas e todas as despesas do Estado.

É o agrupamento em um único documento, das Receitas e Despesas de determinado exercício financeiro.

Atualmente, com a existência de 3 instrumentos normativos em matéria orçamentária (PPA, LDO e LOA), o princípio da unidade também passou a significar que os três atos referidos devem obrigatoriamente seguir uma mesma diretriz e caminho, convergindo para um mesmo ponto, sendo inadmissível que uma lei contrarie a outra, como se infere da leitura dos seguintes dispositivos da CF/88:

- Art. 166, § 3º: "As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;"

- Art. 166, § 4º: "As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual."

Em que consiste o Princípio da Não-Afetação?

O princípio da não-afetação (ou da não-vinculação) significa que não pode ser criado um imposto cuja receita seja destinada a um fim específico previsto na lei que o instituiu (art. 167, IV, CF/88).

É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, "a" e "b", e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta (art. 167, §4º, CF/88).

Quais os instrumentos normativos do Sistema Orçamentário Brasileiro?

O art. 165 da Constituição de 1988 indica como instrumentos normativos do sistema orçamentário:

- 1) o Plano Plurianual (PPA);
- 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- 3) a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito, o qual, por sua vez, subdivide-se em três peças (art. 165, §8º):
 - a) o orçamento *fiscal* referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
 - b) o orçamento *de investimento* das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; trata-se de novidade da atual Constituição; e

c) o orçamento *da seguridade social*.

Essas três leis (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa do Poder Executivo e são apreciadas conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), na forma do seu Regulamento Interno e nos termos da Resolução n. 2, de 1995-CN.

Em que consiste o Plano Plurianual (PPA)?

O Plano Plurianual é o instrumento legal no qual constarão, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme previsto no art. 165, § 1º, da CF. Define, em outras palavras, o planejamento das atividades governamentais.

Sua vigência é de quatro anos e se inicia do segundo ano do mandato presidencial, se encerrando no primeiro ano do mandato da futura gestão, ocasião em que deverá ser apresentado ao Legislativo novo Plano Plurianual, para aprovação.

Vale destacar que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º, CF/88)

Existe algum prazo para o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o projeto de Plano Plurianual?

Sim. Na esfera federal, o projeto do Plano Plurianual (PPA) deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de seu mandato (ou seja, até o dia 31 de agosto), conforme art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e à Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tais prazos.

Existe algum prazo para o Poder Legislativo devolver ao Poder Executivo o projeto de Plano Plurianual para sanção?

Sim. Na esfera federal, o projeto do Plano Plurianual (PPA) deve ser devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (ou seja, até o dia 15 de dezembro³⁵), conforme art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tal prazo.

Em que consiste a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi a grande inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988 no sistema orçamentário nacional. Referida lei, segundo o § 2º do art. 165 do texto constitucional, tem as seguinte finalidades:

- a) estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA);
- c) dispor sobre as alterações na legislação tributária;
- d) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De sua aprovação depende a elaboração da LOA.

Discute-se se ela é uma lei anual. Entretanto, para a maioria dos autores, não existe essa dúvida, visto que esta lei, entre outras metas e prioridades administrativas, inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Ou seja, para cada ano, deverá ser elaborada uma LDO.

Existe algum prazo para o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Sim. Na esfera federal, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (ou seja, até o dia 15 de abril), conforme art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tal prazo.

Existe algum prazo para o Poder Legislativo devolver ao Poder Executivo o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para sanção?

Sim. Na esfera federal, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser devolvido para a sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (ou seja, até o dia 30 de junho³⁶), conforme art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, sem o que o Congresso Nacional estará impedido de iniciar o seu recesso de julho.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tal prazo.

Em que consiste a Lei Orçamentária Anual (LOA)?

A Lei Orçamentária conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (art. 2º, da Lei n. 4.320/64). É com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas.

Se durante o exercício financeiro houver a necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na LOA, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional.

Existe algum prazo para o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o projeto de Lei Orçamentária Anual?

Sim. Na esfera federal, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento de cada exercício financeiro (ou seja, até o dia 31 de agosto), conforme art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tal prazo.

Existe algum prazo para o Poder Legislativo devolver ao Poder Executivo o projeto de Lei Orçamentária Anual para sanção?

Sim. Na esfera federal, o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (ou seja, até o dia 15 de dezembro), conforme art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88.

Quanto aos Estados e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Lei Orgânicas Municipais, respectivamente, estabelecer tal prazo.

Temos, no Brasil, uma Lei Complementar Financeira em obediência ao disposto no art. 163, I, da CF/88?

Não apenas uma, mas *duas*. A Lei n. 4.320, de 17.03.1964, recepcionada pela atual Constituição, é que estabelece as normas gerais de direito financeiro, que constituirão os fundamentos para a elaboração dos outros instrumentos normativos do sistema orçamentário. É uma lei normativa permanente com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão fundamentar-se.

Temos, também, a recém-editada Lei Complementar n. 101, de 2000, que será objeto de detalhada análise na segunda parte deste Manual.

Quais as etapas do Ciclo Orçamentário?

O processo orçamentário apresenta diversas etapas, que se realizam de maneira sucessiva. São elas:

- a) Proposta – fase na qual o Poder Executivo elabora seu projeto de lei orçamentária.
- b) Elaboração – que transcorre no Poder Legislativo e termina com a votação do Orçamento. Elaborar ou preparar um orçamento, corresponde à tarefa de fazer previsão da receita e a fixação da despesa, a fim de serem as verbas e gastos cotados e autorizados pelo Poder Legislativo antes de sua execução;
- c) Execução orçamentária – que desenvolve-se em dois planos: a realização das despesas e a realização das receitas.

Qual a consequência do não recebimento pelo Legislativo da Proposta Orçamentária do Executivo nos prazos devidos?

Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo con-

siderará como proposta a Lei de Orçamento vigente (art. 32, da Lei n. 4.320/64).

Qual a diferença entre Orçamento Público e Proposta Orçamentária?

A proposta é aquela elaborada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo, com base na qual será elaborado o orçamento público. A proposta é uma sugestão e pode ser alterada; o orçamento é a lei já pronta.

Quais as vedações constitucionais em matéria orçamentária?

De acordo com o art. 167 da CF/88, são vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º do art. 167;
- V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

- VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
- VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
- IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
- X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.³⁷

Como são entregues os recursos destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público?

De acordo com o art. 168 da CF/88, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF.

O que são Ajustes Orçamentários?

Sob a denominação de “ajustes orçamentários” temos as alterações que se impõem à Lei Orçamentária, adequando-a, quantitativamente e qualitativamente, à sua execução, seja pela correção de seus valores iniciais, e pela suplementação de autorizações insuficientemente dotadas ou seja para a inclusão de autorizações de despesas não computadas. Na primeira hipótese, trata-se da atualização monetária; na segunda, de créditos adicionais, sobre os quais debruçaremos nossas atenções no Capítulo seguinte.

Pode a Câmara Municipal encerrar suas atividade antes da aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (LOA)?

Não, consoante inteligência do art. 57, §2º, da CF/88, a sessão legislativa não será interrompida sem a devida aprovação daquele.

Uma vez rejeitado o projeto de LOA pelo Poder Legislativo, qual o meio utilizado pelo Executivo para contornar o problema da ausência do orçamento?

Para contornar o problema da ausência do orçamento, pode o Poder Executivo solicitar a abertura de créditos suplementares e/ou especiais, conforme o caso.

NOTAS

²⁹ Mário Masagão, *Curso de direito administrativo*, 4ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, p. 91.

³⁰ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, cit., p. 387.

³¹ Oyama Cesar Ituassú, "As alterações fiscais e a imutabilidade orçamentária", in *Aspectos do direito*, Manaus: Editora Sergio Cardoso, 1964, p. 91.

³² Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 322.

³³ Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior, *Manual de direito financeiro e direito tributário*, 12ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 74.

³⁴ Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 321.

³⁵ Art. 57, "caput", CF: "O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro" (grifamos).

³⁶ Art. 57, "caput", CF: "O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro" (grifamos).

³⁷ Inciso X acrescentado pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.

CAPÍTULO V

Os Créditos Adicionais

Quais as acepções da palavra “Crédito” no âmbito das Finanças Públicas?

A palavra “crédito” é empregada em dois sentidos diferentes na terminologia financeira:

1) *Crédito*, em matéria orçamentária, significa uma autorização para gastar.³⁸ Geralmente essas autorizações estão contidas no orçamento. São “orçamentárias”.

Mas há créditos “extra-orçamentários” ou “adicionais”, abertos em leis especiais. Dividem-se estes em:

- a) “especiais” (para um fim não previsto no orçamento);
- b) “suplementares” (caso de insuficiência do crédito autorizado no orçamento); (o Executivo pode abri-lo independente de lei especial, se o orçamento ou lei especial o autoriza a fazê-lo);
- c) “extraordinários” (casos de guerra, comoção intestina, calamidade pública).

2) *Crédito*, por outro lado, significa a faculdade de o Estado tomar dinheiro emprestado, ou o conjunto dos empréstimos, ou a técnica de recorrer a eles.³⁹

Veremos, nesse capítulo o Crédito em sua primeira acepção, deixando a segunda para o Capítulo seguinte.

O que são Créditos Adicionais?

Conforme dissemos no final do capítulo anterior, os Créditos Adicionais são forma de ajuste do Orçamento disciplinada pela legislação pertinente.

Assim, além dos recursos consignados no Orçamento (créditos orçamentários), pode o Estado dispor de créditos adicionais, como tais consideradas "as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento" (art. 40, Lei n. 4.320/64).

Quais as espécies de Créditos Adicionais?

Os créditos adicionais abrangem três espécies: a) crédito suplementar; b) crédito especial; c) crédito extraordinário.

Constituem seus pressupostos (art. 167, §5º, CF): a) a autorização legislativa, com a devida ressalva quanto aos créditos extraordinários; e b) a indicação de recursos, ressalvados também aqui os créditos extraordinários, devendo serem abertos por Decretos do Poder Executivo. É óbvio que a indicação de recursos de que fala o texto constitucional deve ser entendida como a indicação de recursos disponíveis, suficientes a suportarem a abertura dos créditos, que são, na realidade, autorizações de despesa.

A ausência de um dos requisitos apontados inquina de ilegalidade a autorização da despesa suplementada ou criada.

Como são classificados os Créditos Adicionais?

Segundo o art. 41 da Lei n.º 4.320/64 os créditos adicionais classificam-se em três espécies: a) crédito suplementar; b) crédito especial; c) crédito extraordinário.

O que são Créditos Suplementares?

Créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária existente (art. 41, I, Lei n. 4.320/64).

Quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes, a lei poderá autorizar a abertura dos créditos suplementares. Estes estão, assim, diretamente relacionados ao orçamento.

Como se dá a abertura de Créditos Suplementares?

A abertura desses créditos será autorizada por lei e efetivada por decreto executivo (art. 42, Lei n. 4.320/64), devendo estar expressa a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível, para identificação da despesa (art. 46, Lei n. 4.320/64).

A autorização legal necessária à abertura de Créditos Suplementares pode constar da própria LOA?

Sim. A Lei Orçamentária pode conter autorização para a abertura de Créditos Suplementares (art. 165, § 8º, CF/88). Esgotado o limite autorizado na Lei Orçamentária, podem ser concedidas novas autorizações através de leis específicas.

Qual a vigência dos Créditos Suplementares?

Os créditos suplementares perderão sua vigência no último dia do exercício financeiro em que foram abertos (art. 45, Lei n. 4.320/64).

O que são Créditos Especiais?

Os créditos são denominados especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, II, Lei n. 4.320/64), isto é, para atender à criação de programas, projetos e atividades não contempladas pelo Orçamento.

O crédito especial cria novo programa ou elemento de despesa, para atender objetivo não previsto no orçamento.

Como se dá a abertura de Créditos Especiais?

O crédito especial é obrigatoriamente autorizado pelo Poder Legislativo e aberto por decreto do Executivo (art. 42, Lei n. 4.320/64).

Qual a vigência dos Créditos Especiais?

Terão esses créditos, em geral, a vigência do exercício financeiro em que foram abertos, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, hipótese em que poderão ser reabertos nos limites do seu saldo e terão vigência até o término do exercício financeiro subsequente (art. 167, §2º, CF/88).

O que são Créditos Extraordinários?

Os créditos extraordinários somente podem ser abertos quando destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 41, III, Lei n. 4.320/64), observado o disposto no art. 62 da CF (art. 167, §3º, CF/88).

Caracterizam: a) pela imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do poder público; b) por não decorrer de planejamento e, pois, de orçamento.

Como se dá a abertura de Créditos Extraordinários?

Os créditos extraordinários são abertos por decreto do Executivo, ficando obrigado, entretanto, o Governo a encaminhar ao Poder Legislativo mensagem esclarecedora dos motivos que determinaram a providência, ou seja, a abertura do crédito (art. 44, Lei n. 4.320/64).

Qual a vigência dos Créditos Extraordinários?

Observa-se para a vigência dos créditos extraordinários, a mesma orientação relativa aos créditos especiais: terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, §2º, CF/88).

A existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa é indispensável à abertura de quaisquer Créditos Adicionais?

Não. É indispensável somente na abertura de créditos suplementares e especiais (art. 43, Lei n. 4.320/64). Para a abertura de crédito extraordinário, ao contrário, prescinde-se da existência de recursos disponíveis para atender às despesas.

Que recursos podem ser apresentados pelo Executivo como disponíveis para ocorrer à despesa, para fins de abertura de créditos suplementares e especiais?

Consideram-se recursos para abertura dos créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos (art. 43, § 1º, Lei n. 4.320/64):

I - o *superavit* financeiro⁴⁰ apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação⁴¹;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Vale lembrar, ainda, o disposto no §8º do art. 166 da CF: "Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa".

NOTAS

³⁸ Aliomar Baleeiro, *Cinco aulas de finanças e política fiscal*, cit., p. 32.

³⁹ Aliomar Baleeiro, *Cinco aulas de finanças e política fiscal*, cit., p. 32.

⁴⁰ Entende-se por *superavit financeiro* a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

⁴¹ Entende-se por *excesso de arrecadação* o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

CAPÍTULO VI

O Crédito Público

O que é Crédito Público?

Denomina-se crédito público o procedimento do Estado para captar recursos monetários e aplicá-los aos gastos públicos, tanto para custear investimentos como para antecipar receita⁴². Também é conhecido como *empréstimo público*.

Genericamente, empréstimo público é o contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a devolver, na forma por ele estipulada⁴³, via de regra, acrescido de juros e dentro de determinado prazo preestabelecido.

Qual a natureza jurídica do Crédito Público?

Apesar da divergência doutrinária a respeito do tema, prevalece o entendimento que dá ao crédito público natureza tipicamente *contratual*.

Trata-se, mais precisamente, de *contrato de direito público* porque: "a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim foi previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; e h) pode ocorrer possibilidade de rescisão unilateral (resgate antecipado)".⁴⁴

Os Empréstimos Compulsórios estão compreendidos no conceito de Crédito Público?

Não. Para a caracterização do crédito público, a *vontade* do indiví-

duo em contratar com o Estado é fundamental para que se evitem discussões sobre o denominado empréstimo compulsório, que é tributo.⁴⁵

Como observa Kyoshi Harada: “O empréstimo voluntário ou crédito público próprio é aquele contraído sob a égide do princípio da autonomia da vontade. Resulta sempre de um contrato de mútuo ou da aquisição de títulos representativos da dívida pública. O elemento volitivo, a espontaneidade do prestamista, é essencial”.⁴⁶

Qualquer operação de que o Estado resulte devedor pode ser considerada Crédito Público?

Não. Não se compreendem no tema outras relações jurídicas em que o Estado seja devedor, como é o caso dos pagamentos que deve a seus servidores, fornecedores etc. Se, por exemplo, o Estado foi condenado em ação de indenização, *deve*, tem *débito*, mas não firmou *empréstimo*; tornou-se devedor por outro título, qual seja, uma decisão judicial.

Quem pode ser investidor num Crédito Público?

Na captação do empréstimo, decorrente do uso do crédito público, o Estado procura o investidor, interessado na aquisição dos mesmos.

Os investidores poderão ser pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, internas ou externas.

Quais as espécies de Crédito Público?

A classificação do crédito público (ou da dívida pública) não é uniforme entre os doutrinadores, dada a diversidade de critérios que podem ser adotados para seu enquadramento em espécies ou categorias afins.

Sendo, pois, várias as possíveis classificações jurídicas do crédito público, veremos apenas aquelas mais citadas pela doutrina pátria.

Em relação à *pessoa jurídica que obtém o crédito*, podemos classificá-lo em federal, estadual ou municipal, na medida em que pode ser obtido pela União, pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.

Quanto à *origem territorial*, a dívida pública pode ser:

- a) interna – “quando decorre de obrigação assumida no próprio território do Estado, inclusive mediante colocação de títulos no mercado de capitais através do Banco Central (art. 164, CF), pouco importando que os credores (investidores) sejam nacionais ou estrangeiros”⁴⁷. O crédito interno é aquele que o Estado pode realizar no seu mercado interno, naquilo que se convencionou designar de praça financeira, que está dentro do próprio território do Estado⁴⁸;
- b) externa – quando decorre de obrigação assumida pelo Estado fora dos limites de seu território. No dizer de Ricardo Lobo Torres, externa “é a dívida contraída com Estados Estrangeiros, com instituições financeiras mantidas pela ONU e por outros organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento Econômico – BIRD), com bancos estrangeiros ou através de títulos colocados nos mercados internacionais de capitais”.⁴⁹

Quanto aos *prazos de duração*, a dívida pública pode ser:

- a) flutuante – “quando, sendo dívida de curto prazo, deva ser paga no mesmo exercício financeiro”⁵⁰. A dívida pública flutuante é aquela obtida para atender às momentâneas necessidades de caixa ou para a administração de bens de terceiros⁵¹. É adquirida para suprir deficiência de caixa e deve ser resgatada a curto prazo. Na Constituição há um exemplo, apenas, de dívida flutuante, a saber, aquela adquirida “por antecipação de receita” (ARO), tal como previsto no § 8º do art. 165 da Constituição da República⁵²;
- b) fundada (ou consolidada) – “quando seja inscrita nos livros da Fazenda Pública para pagamento em data previamente determinada (empréstimo amortizável) ou sem prazo fixado para a amortização (empréstimo perpétuo)”⁵³.

O que integra a Dívida Flutuante?

A dívida flutuante compreende:

- a) os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida a pagar;
- b) os serviços da dívida a pagar – que compreendem “as parcelas das amortizações e de juros da dívida fundada ou da dívida consolidada”⁵⁴;
- c) os depósitos;
- d) os débitos de tesouraria – que são as “dívidas provenientes de operações de crédito para antecipação da receita orçamentária”.⁵⁵

Existe uma classificação constitucional do Crédito Público?

Alguns autores apontam uma divisão dos créditos público que qualificam como constitucional. É o caso de Geraldo Ataliba, que aponta, segundo tal classificação, as seguintes espécies: a) operações de crédito por antecipação de receita e b) operações de crédito em geral.⁵⁶

Essa classificação, de certa forma, assemelha-se àquela que divide o empréstimo público em dívidas flutuantes e dívidas fundadas.⁵⁷

Quais os princípios a que se subordina o Crédito Público?

Segundo Ricardo Lobo Torres⁵⁸, os empréstimos públicos subordinam-se aos seguintes princípios:

- a) o da *legalidade*, segundo o qual há necessidade de lei para as operações de crédito, devendo ser respeitado o subprincípio da reserva da lei complementar no que diz respeito às normas gerais sobre a dívida pública externa e interna, sobre a concessão de garantias pelas entidades públicas e sobre a emissão e resgate de títulos da dívida pública (art. 163, II, III e IV da CF);
- b) o do *equilíbrio orçamentário*, o qual depende da contenção dos empréstimos públicos. A vedação de operações de crédito que

- excedam o montante das despesas de capital (art. 167, III, CF) tem por objetivo igualmente evitar o desequilíbrio orçamentário;
- c) o da *transparência*, que impõe a inclusão no orçamento de todos os empréstimos, até mesmo daqueles por antecipação de receita (art. 165, § 8º, CF);
 - d) o da *seriedade* ou da *irretratabilidade* da promessa de restituição do empréstimo, subprincípio da própria legalidade, é importante para o equilíbrio das contas nacionais e sem ele inexistente o crédito público, que é sinônimo de credibilidade e confiança;
 - e) o da *equidade entre gerações*, que sinaliza no sentido de que a geração atual não deve exceder o limite da razoabilidade no endividamento, a fim de não sobrecarregar as gerações futuras, às quais caberá suportar o ônus do resgate.

Quais as normas existentes na Constituição Federal de 1988 acerca do Crédito Público?

A Constituição de 1988 estabelece que:

- a) lei complementar disporá “sobre dívida pública interna e externa, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público” (art. 163, II);
- b) a legislação dispondendo sobre operações de crédito e dívida pública cabe ao Congresso Nacional (art. 48, II).
- c) a competência para estabelecer normas gerais sobre Direito Financeiro é da União (art. 24, I e § 1º);
- d) na ausência de normas gerais da União os Estados exercem competência supletiva (art. 24, § 2);
- e) cabe a União a fiscalização das operações de crédito em geral (art. 21, VIII), a qual detém competência privativa para legislar sobre a política de crédito (art. 22, VII);
- f) lei complementar disporá sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público, bem como a emissão e resgate de títu-

- los da dívida pública, além das garantias pelas entidades (art. 163, "caput" e incisos II, III e IV)
- g) cabe ao Congresso Nacional editar o ordenamento jurídico para a formalização da Dívida Pública, competindo, posteriormente, ao Senado Federal a apreciação dos pedidos, para a formação de uma dívida (art. 52);
 - h) é vedado a União tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e níveis superiores aos que fixar para suas obrigações (art. 151, II);
 - i) é vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão que não seja instituição financeira (art. 164, § 1º), sendo-lhe ainda atribuída a incumbência de operações de compra e venda de títulos emitidos pelo tesouro Nacional, com o objetivo de aumentar ou diminuir a liquidez do sistema (art. 164, § 2º);
 - j) autorizadas as operações de crédito, devam seus efeitos ser incluídos na lei orçamentária anual (art. 165, § 6º);
 - l) é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 176, III);
 - m) é possível intervenção pelo não pagamento da dívida pública fundada (art. 34, V, "a" e 35, I).

Quais os efeitos da celebração de um contrato de Crédito Público sem autorização legislativa? Está o Estado obrigado a respeitar o contratado, ainda que tivesse sido firmado de forma ilegal?

A questão, aqui, é objeto de controvérsia.

Pontes de Miranda sustenta que "o ato de empréstimo externo que

se lançou sem autorização do senado inexistente e nenhuma responsabilidade por ele assumiu o Estado-membro, o Distrito Federal ou Município".⁵⁹

Diversamente entende Aliomar Baleeiro, que leciona: "o Estado deve ser condenado a restituir o quanto recebeu, se o produto do empréstimo foi investido em sua utilidade. O princípio secular e universal de que a ninguém é lícito locupletar-se com alheia jactura aplica-se também à dívida pública oriunda de contrato defeituoso por falta de autorização legislativa".

No mesmo sentido é a lição de Regis Fernandes de Oliveira: "Pode-se afirmar que prevalece o princípio da boa-fé (...) como, também, o princípio da aparência, a saber: se alguém contratou com o Estado, através de seu servidor, fê-lo crendo que era ele seu representante. Fê-lo de boa-fé. Logo, não pode sofrer qualquer prejuízo".⁶⁰

Podem os Estados, Municípios e o Distrito Federal, da mesma maneira que a União, adquirir empréstimos, mediante a emissão de títulos?

Sim, podem. Toda disciplina normativa consta de lei federal e os limites e condições são estabelecidos pelo Senado Federal, através de resolução (art. 52, VII, CF).

Pode ocorrer, todavia, que, em consequência de má gestão administrativa, as entidades menores deixem de pagar a dívida fundada por mais de dois anos, o que enseja, em relação a Estados e Distrito Federal, a intervenção da União (art. 34, V, CF).

Observa-se que o não pagamento da dívida flutuante não enseja a intervenção.

Pode ocorrer a intervenção do Estado nos Municípios pelo mesmo motivo.⁶¹

NOTAS

- 42 Egas Rosa Sampaio, *Instituições de ciência das finanças:...*, cit., p. 249.
- 43 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, 3ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 123.
- 44 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., p. 128.
- 45 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., pp. 127 e 134.
- 46 Kyoshi Harada, *Direito financeiro e tributário*, 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1998, p. 97.
- 47 Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior, *Manual de direito financeiro e direito tributário*, cit., p. 125.
- 48 Geraldo Ataliba, *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 75.
- 49 Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 186. Os créditos externos, por seu turno, podem ser classificados em créditos *estrangeiros* ou *internacionais*. O estrangeiro é o que se obtém de um governo de outro país ou de uma instituição financeira sediada num outro país. Já o chamado crédito internacional é o que se obtém de instituições plurinacionais, multinacionais ou internacionais, ou seja, que não estão vinculadas a nenhum país determinado. Ambos se regem pelas normas do crédito internacional público.
- 50 Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 187.
- 51 Dejalma de Campos, *Direito financeiro e orçamentário*, cit., p. 56.
- 52 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., p. 139.
- 53 Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 187.
- 54 Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 329.
- 55 Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 318.
- 56 Geraldo Ataliba, *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*, cit., p. 101.
- 57 Kyoshi Harada, *Direito financeiro e tributário*, cit., p. 98.
- 58 Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 185.
- 59 Pontes de Miranda, " *apud*" Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., p. 135.
- 60 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., p. 136.
- 61 Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de direito financeiro*, cit., p. 141.

PARTE II

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos Essenciais

—|

—|

CAPÍTULO I

Noções Introdutórias

O Que é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país.

Em razão da referida lei, todos os governantes, ordenadores de despesas, e funcionários públicos em geral passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças públicas, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Qual o objetivo da LRF?

O intuito da LRF é melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Onde buscou inspiração o legislador brasileiro para a elaboração da LRF?

A LRF brasileira é inspirada em regras adotadas pela União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), pelos Estados Unidos ("*Budget Enforcement Act*", de 1990) e pela Nova Zelândia ("*Fiscal Responsibility Act*", de 1994).

Qual o Fundamento constitucional para a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?

A LRF, segundo o disposto em seu art. 1º, “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”.

O Capítulo II do Título VI da Constituição de 1988 – que trata, por seu turno, “Da Tributação e do Orçamento” – é denominado “Das finanças públicas”, dele merecendo destaque o disposto no art. 163, “*in verbis*”: “Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas”.

É no dispositivo retrotranscrito que busca fundamento de validade (constitucionalidade) a recém editada Lei Complementar 101/2000.

O conteúdo das disposições da LRF ultrapassa os ditames do art. 163 da CF?

Entendemos que as normas da LRF, vistas sob um aspecto geral, se amoldam perfeitamente às determinações do referido dispositivo constitucional.

Cabe, nesse passo, esclarecer o alcance e significação da expressão “finanças públicas”, empregada pelo art. 163 da CF, pois só assim poderemos verificar se a regulamentação infraconstitucional do tema foi além dos limites fixados no texto constitucional regulamentado.

A expressão “*finanças públicas*”, segundo Cláudio Martins, “é usada não só para traduzir os recursos do Estado, senão também a administração e o emprego destes”.⁶²

No mesmo sentido é a lição de Carlos Valder Nascimento: “Sob o ponto de vista conceitual, as finanças públicas, de modo tradicional, dizem respeito às operações voltadas para a obtenção, distribuição e utilização de dinheiro indispensável à satisfação das necessidades públicas”.⁶³

Vê-se, portanto, que tal expressão pode ser considerada como sinônimo da chamada “*atividade financeira do Estado*”. Delimitado o conceito de “finanças públicas” como abrangendo as receitas públicas, o orçamento público, as despesas públicas e o crédito público, resta

evidenciado que o legislador da LRF não se afastou da determinação constitucional do inciso I do art. 163 da Lei Maior.

Com efeito, os arts. 4º da 10 da LRF versam sobre as leis orçamentárias; os arts. 11 a 14 tratam das receitas públicas; sobre as despesas públicas é o disposto nos 15 a 28 e 42; e, finalmente, o crédito público (abrangida a dívida pública) é regulado nos arts. 29 a 40 da sobredita lei complementar.⁶⁴

A quem se aplica as normas da LRF?

Propondo um novo modelo de regime fiscal, a LRF abrange todas as entidades que, direta ou indiretamente, utilizam dinheiro público.

A ela estão sujeitos os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual⁶⁵ e municipal), incluindo os Tribunais de Contas⁶⁶, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, além do Ministério Público (art. 1º, §3º).

Destacamos, nesse passo, a lição de Sérgio Rezende de Barros, para quem as leis federais, oriundas da União, são *intransitivas* e *transitivas*. Intransitivas, as que, sendo da União, não transitam além da União "para impor institutos ou instituições à Federação ou à Nação. São leis federais pelas quais a União se autogoverna e se auto-administra". Transitivas, aquelas pelas quais a União "não dispõe internamente sobre seu governo e administração, mas legisla ampla e abrangentemente sobre relações jurídicas pertinentes à Federação (leis federativas) ou à Nação (leis nacionais)".⁶⁷

Após tais esclarecimentos e contrastando-os com o disposto no §2º do art. 1º da LRF, conclui-se ser a LRF de natureza *transitiva* (mais precisamente, federativa, porquanto transita da União para a Federação).

Todas as empresas estatais sujeitam-se aos comandos da LRF?

Não. Apenas as empresas estatais qualificadas pela LRF como *dependentes*, consoante se depreende da leitura do art. 1º, §3º, II, "b",

da referida lei complementar.

Vale, nesse passo, ressaltar a distinção entre “empresa controlada” e “empresa estatal dependente”.

Para os efeitos da LRF, entende-se como empresa controlada a “sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação⁶⁸” (art. 2º, II), ao passo que empresa estatal dependente seria a “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” (art. 2º, III).

Assim, uma empresa controlada que *não* receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital não se apresenta como dependente, estando excluída, pois, da incidência da LRF.

Para os efeitos da LRF, a expressão “empresa controlada” abrange apenas as Empresas Públicas ou também inclui as Sociedades de Economia Mista?

O conceito de empresa controlada – e, por conseguinte, de empresa estatal dependente –, para os efeitos da LRF, não distingue empresa pública ou sociedade de economia mista: “Tanto as empresas públicas, como as sociedades de economia mista, instrumentalizam ações governamentais, como pessoas auxiliares do Estado, compondo a denominada Administração Indireta (...). As marcantes diferenças entre os dois tipos de sociedade não foram consideradas relevantes no contexto da LRF”.⁶⁹

Quais os pontos principais da LRF?

A LRF se apoia em 4 eixos: 1) Planejamento; 2) Transparência; 3) Controle; e 4) Responsabilização.

O *planejamento* é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despe-

sa, operações de créditos e concessão de garantias. O processo de planejamento será estudado no capítulo II da segunda parte desse Manual; as receitas, no capítulo III; as despesas, em sentido lato, nos capítulos IV, V, VI e VII; as operações de crédito no capítulo VIII.

A *transparência*, por sua vez, é prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de 5 novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas. Serão os instrumentos da transparência dissecados no Capítulo X da segunda parte.

O *controle* foi aprimorado, pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. Pela LRF são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição. Será estudado o controle no Capítulo X deste Manual.

A *responsabilização*, por seu turno, ocorrerá sempre que houver o descumprimento das regras de gestão fiscal, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive (ARO). Os responsáveis sofrerão, ainda, as sanções pessoais previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Sobre a responsabilização debruçaremos nossas atenções nos Capítulos XI e XII da segunda parte.

Quais os dispositivos da LRF irão recair sobre os Municípios com menos de 50.000 habitantes?

Todos os artigos da Lei Complementar n. 101/2000 se aplicam a municípios com menos de 50.000 habitantes.

O que ocorre, nesses casos, nos termos do art. 63 da mesma Lei, é que a periodicidade com que são apresentados alguns relatórios é maior e o prazo em que se tornam legalmente exigíveis também.

Segundo o art. 63 da LRF, é facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por:

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

II - divulgar semestralmente:

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53 da LRF;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do PPA, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da LDO e o Anexo da LOA de que trata o inciso I do art. 5º da LRF a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação da LRF.

Quando entrou em vigor a LRF?

Vigência (do verbo "*viger*", do latim "*vigere*") é, nas palavras de José Afonso da Silva, "a qualidade da norma que a faz existir juridicamente e a torna de observância obrigatória, isto é, que a faz exigível, sob certas condições. Vigência, pois, é o modo específico da existência da norma jurídica".⁷⁰

Segundo o art. 74 da LRF, a mesma entrou em vigor na data de sua publicação, a qual, por sua vez, se deu em 05.05.2000, passando, desde então, a ser de observância obrigatória. Inocorreu, no caso, a "*vacatio legis*" (assim entendido o lapso temporal compreendido entre a publicação da lei e o início de sua vigência), a qual, segundo entendemos, era, no caso, essencial.

Com efeito, introduzindo profundas modificações na execução e controle da administração financeira de todos os entes da Federação e sendo de complexa implementação, deveria ter sido o início da vigência da LRF adiado para um momento posterior a fim de permitir a adaptação de seus destinatários aos seus comandos. Houve, segundo nos parece, inobservância do que preceitua o art. 8º da Lei Complementar n. 95, de 26.02.1998, que reza: "*a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula 'entra em vigor na data de sua publicação' para as leis de pequena repercussão*" (grifamos).

A LRF revogou alguma lei?

Com a entrada em vigor da LRF, foi revogada expressamente a Lei Complementar n. 96, de 31.05.1999 – conhecida como “Lei Camata II” –, que estabelecia limites com gastos de pessoal (art. 75, LRF). Atualmente, os limites de gastos públicos, inclusive com pessoal, são os contidos na LRF.

Revogadas, de igual forma, as disposições de outras leis que se mostravam incompatíveis ou divergentes com a LRF, de acordo com o disposto no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n. 4.657, de 04.09.42) – *revogação tácita*.

Há superposição de normas com relação à Lei n. 4.320/64, já que esta última não foi expressamente revogada?

A Lei n. 4320/64 não foi revogada pela Lei Complementar n. 101/2000. Os objetivos das referidas leis são distintos: enquanto aquela estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, esta, fixa normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Não obstante essa distinção de objetivos, elas estão intrinsecamente ligadas, aplicando-se até hoje, “no que couber”, a Lei n. 4320/64, mesmo após o advento da LRF⁷¹. Existindo, todavia, algum dispositivo conflitante, deve prevalecer o contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, além de ser Lei Complementar, é a mais recente (“lei posterior revoga lei anterior”).

Segundo a LRF, quais os pressupostos da Responsabilidade na gestão Fiscal?

A LRF estabelece como pressupostos da “responsabilidade na gestão fiscal” os seguintes: a ação planejada e a transparência na administração das finanças públicas (art. 1º, § 1º).

O que seria a “ação planejada” a que se refere a LRF (art. 1º, §1º)?

Sendo a LRF lacônica a respeito, recorreremos, nesse ponto, à lição da doutrina: “Quando se fala em “ação planejada”, o raciocínio lógico conduz a dois procedimentos administrativos essenciais, ínsitos à ação gerencial do setor público – ou seja, o contrato administrativo e seu antecedente necessário, o instituto da licitação. A licitação e o contrato são os atos decisórios definidores do exercício da gestão pública. (...)”.⁷²

O que é Receita Corrente Líquida (RCL), referida pela LRF em vários de seus dispositivos?

A RCL é a principal unidade de medida na aferição dos limites estabelecidos pela LRF para gastos de pessoal, gastos previdenciários e de endividamento.

Segundo a LRF, a RCL é a receita corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na Administração Pública e na atividade privada (art. 2º da LRF, IV).

Estão compreendidas as transferências constitucionais, inclusive as da Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996)⁷³ e do FUNDEF.⁷⁴

As transferências voluntárias (PNAE, PDDE, Convênios, etc.) contabilizadas como receitas correntes, devem ser considerados no cômputo para o cálculo da receita corrente líquida?

Sim, porque são transferências correntes, nos termos do art. 2º, inciso IV da LRF.

A Contribuição da Municipalidade para formação do FUNDEF pode ser considerada como RCL?

Sim, a contribuição para o FUNDEF que a municipalidade recebe constitui sua receita corrente líquida. No caso do Estado, a contribuição para o FUNDEF que é transferida para o município deve ser deduzida da sua receita corrente líquida, de acordo com a alínea b, do inciso IV do art. 2º da LRF.

Como será apurada a RCL?

A RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

Qual é a relação existente entre a RCL e o limite das despesas a ela referenciadas?

A RCL é diretamente proporcional ao valor das despesas que estão a ela referenciadas. Dito de modo mais simples: quanto mais cresce aquela mais se expande o valor destas. Assim, o Município que consegue desenvolver sua receita própria, além de contar com mais recursos, terá “mais folga” em seus limites de despesas com pessoal, serviço de terceiros e de endividamento.

Se, por exemplo, um Município tem uma RCL de R\$5.000.000,00 e está com uma despesa de pessoal de R\$3.100.000,00, corresponde esta a 62% da sua RCL estando, pois, acima do limite estabelecido pela LRF. Se este Município não consegue reduzir sua despesa de pessoal mas, por outro lado, consegue ampliar sua RCL para R\$5.170.000,00, passa a ficar dentro do limite de 60% da RCL para sua despesa de pessoal.

A LRF impõe restrições especiais para o último ano de mandato?

Sim. São as seguintes as restrições da LRF para o fim do mandato:

- a) serão considerados nulos os atos de que resultem aumento nas despesas de pessoal a partir de 1º de julho do último ano do mandato do titular de cada Poder (art. 21, parágrafo único);
- b) não será concedido, no último ano do mandato, o prazo de adaptação de 8 meses (art. 23, “*caput*”) para o Poder ajustar-se aos limites da despesa de pessoal; as penalidades aplicam-se de imediato (art. 23, §4º);
- c) vedada a contratação de Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato (art. 38, IV, *b*);
- d) inscrição em Restos a Pagar: nos últimos 8 meses, a assunção de compromissos precisará de suporte financeiro, ainda que a despesa se estenda pelo exercício seguinte (art. 42);
- e) não será concedido, no último ano do mandato, o prazo de 12 meses para o ente se ajustar aos limites da dívida consolidada; as penalidades aplicam-se de imediato (art. 31, §3º).

NOTAS

62 Cláudio Martins, *Compêndio de finanças públicas*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 3.

63 Carlos Valder do Nascimento, *Curso de direito financeiro*, Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 21.

64 Nesse sentido manifestou-se a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, através do PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE (Processo n. 1620/2000-PGE). A necessidade da elaboração do referido parecer surgiu por ocasião da reunião de Secretários de Estado de Fazenda, realizada no dia 26 de junho de 2000, em Brasília, quando, então, foi solicitado das Procuradorias dos Estados manifestação acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, em especial, sobre os comandos inseridos no art. 14 da referida lei.

65 Nas referências aos Estados entende-se considerado o Distrito Federal (art. 1º, §3º, II, LRF).

66 Nas referências a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos estados e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (art. 1º, §3º, III, LRF).

67 Sérgio Rezende de Barros, “*apud*” José Nilo de Castro, *Julgamento das contas municipais*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 17, nota de rodapé 2.

68 Para os efeitos da LRF, entende-se como ente da Federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município (art. 2º, I, LRF).

69 Carlos Pinto Coelho Motta, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Léo da Silva Alves, *Responsabilidade fiscal*, Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 312. No mesmo sentido: Benedito Antônio Alves, Sebastião Edilson R. Gomes, e Antônio Geraldo Affonso, *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*, 2ª ed., São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 17.

70 José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 52.

71 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., p. 303. No mesmo sentido: Benedito Antônio Alves *et alli*, *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*, cit., p. 18.

72 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., p. 304.

73 A LC 87/96 dispõe sobre o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, nos termos do art. 155, §2º, XII, da CF/88.

74 Não serão considerados na RCL do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para o atendimento das despesas com pessoal ligados às áreas de segurança, saúde e educação, bem como os integrantes do quadro em extinção da administração federal naqueles Estados.

—|

—|

CAPÍTULO II

O Processo de Planejamento

Como se dá o processo de Planejamento?

O planejamento, como instrumento de gestão da coisa pública, mereceu especial destaque na LRF.

Basicamente o processo de planejamento dar-se-á pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LRF contém algum preceito relativamente ao Plano Plurianual (PPA)?

Não. O único dispositivo da LRF que iria dispor sobre o PPA foi vetado pela Presidência da República. Estava assim redigido:

“Art. 3º. O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§1º. Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

§2º. O projeto de que trata o *caput* será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.”

Assim, continua sendo o PPA disciplinado por norma constitucional.

Como fica a obrigatoriedade de apresentação do PPA diante do veto ao dispositivo acima referido?

Apesar do veto presidencial à norma supramencionada, continua sendo obrigatória a elaboração e aprovação do PPA, por força da Constituição Federal (art. 165, I e § 1º).⁷⁵

Quanto aos prazos de encaminhamento da proposta do PPA ao Legislativo e de sanção do Executivo continuam sendo aqueles constantes do art. 35, § 2º, I, do ADCT da CF/88.

O que estabelece a LRF a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?

A LRF define as funções da LDO com maior especificidade. Pelo art. 4º da LRF são finalidades da LDO:

- 1) dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas;
- 2) dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- 3) dispor sobre o controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- 4) dispor sobre demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- 5) determinar a forma e a utilização e montante, definido com base na RCL, dos pagamentos de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprecisos;
- 6) determinar as despesas que não serão objeto de limitação, respeitados os limites para aquelas definidas na LRF.

Também na LDO deverão constar obrigatoriamente:

- 1) critérios para o Poder Executivo estabelecer Programação Financeira Mensal (art. 8º);
- 2) critérios para o início de novos projetos (art. 45);
- 3) condições para o Município custear despesas de outros entes públicos (art. 62);

4) constituição da reserva de contingência (art. 5º, III).

5) conceituação de “despesa irrelevante” (art. 16, §3º).

Anteriormente à promulgação da LRF, era a LDO, para a maioria dos Municípios, apenas um mero indicador de intenções genéricas do governo. Agora a LDO deverá ser um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da lei orçamentária anual (LOA), com força coercitiva emanada da LRF.

Importante inovação da LRF é que, anexo à LDO, estarão o *Anexo de Metas Fiscais* e o *Anexo de Riscos Fiscais*.

Quais os fins do Anexo de Metas Fiscais?

O *Anexo das Metas Fiscais* – chamados por alguns de “Plano Trienal” – trará (art. 4, § 2º):

- a) as metas anuais, em valores, relativas a receita, despesa, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (serão analisadas a cada 3 meses);
- b) a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- c) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos 3 exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- d) a evolução do patrimônio líquido nos últimos 3 exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com privatizações;
- e) a avaliação financeira e atuarial de todos os fundos e programas estatais de natureza atuarial;
- f) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Como se vê, a LDO e seu Anexo de Metas Fiscais representam o documento necessário para o planejamento, a avaliação e publicidade

da atuação financeira dos entes públicos.

Quais os fins do Anexo de Riscos Fiscais?

No *Anexo de Riscos Fiscais* serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas, informando as providências, caso se concretizem (art. 4º, § 3º).

Exemplo disso seria o aumento das despesas de pessoal por força de eventual decisão desfavorável à Prefeitura em processo judicial movido por parcela do funcionalismo no qual se reivindicava reajuste salarial não concedido em desrespeito à lei salarial em vigor.

A partir de quando serão os entes da Federação obrigados a elaborar os anexos da LDO?

A União, os Estados, o DF e os municípios com mais de 50.000 habitantes deverão elaborar os anexos da LDO a partir de 2001.

Aos municípios com menos de 50.000 habitantes é facultada a elaboração dos anexos a partir do exercício de 2005.

O que estabelece a LRF a respeito da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Pelo art. 5º da LRF a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá:

- 1) conter demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- 2) ser acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente da concessão de incentivos fiscais (art. 165, §6º, CF/88);
- 3) ser acompanhada das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas de caráter continuado;
- 4) definir a reserva de contingência (percentual da RCL que atenderá gastos imprevistos).

Vê-se que, de um modo geral, representa a LOA o instrumento de compromisso dos governantes com a sociedade.

Trouxe a LRF alguma inovação relativamente à LOA?

Em razão da LRF, deverá a LOA observar 3 novas regras:

- 1) As despesas relativas à dívida pública bem como as receitas que as atenderão deverão constar da LOA (art. 5º, § 1º), e, separadamente, o refinanciamento da dívida (art. 5º, § 2º)⁷⁶;
- 2) A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previstos na LDO, ou em legislação específica;
- 3) É vedado consignar na LOA crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (art. 5º, § 4º).

Deve ser destacada a transparência proposta através da LOA que facilitará o seu acompanhamento pelo Legislativo e pela sociedade civil, através dos novos anexos e principalmente maior controle das operações de crédito e serviço da dívida.

Como se dá a Execução Orçamentária segundo a LRF?

Para executar o orçamento, cumprindo as metas fiscais estabelecidas na LDO, deverá ser observado o seguinte:

- 1) Até 30 dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e um cronograma que disporá sobre o desembolso mensal para a execução orçamentária (art. 8º)⁷⁷;
- 2) Ao final de cada bimestre, será avaliado o cumprimento das metas para aquele período: se verificado que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, o Ministério Público e cada um dos três Poderes promoverão, em 30 dias, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO (art. 9º).

Tal limitação é obrigatória?

A limitação de empenho e movimentação financeira, em ocorrendo o descumprimento das metas, é *obrigatória*, de modo a constituir um freio à execução orçamentária deficiente, mas não poderá atingir as prioridades governamentais (saúde, educação, pagamento dos serviços da dívida) e aquelas ressalvadas pela LDO (art. 9º, §2º).

No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no "caput" do art. 9º da LRF, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 9º, § 3º).

O retorno aos objetivos previstos no Anexo de Metas trará a recomposição do que foi limitado pelo desvio orçamentário, de forma proporcional às reduções efetivadas (art. 9º, § 1º).

Assim, é importante a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais de forma realista, consciente e planejada, pois do contrário poderá surtir efeitos negativos, tanto ao ente público (tendo em vista que as dotações orçamentárias ficam limitadas) como à administração perante sociedade.

Há casos em que são dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF?

Sim. Serão dispensados:

- a) na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo (art. 65, I);
- b) no caso de decretação de estado de defesa ou de sítio (art. 65, parágrafo único).

NOTAS

75 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., p. 321. No mesmo sentido: Benedicto de Tolosa Filho, *Comentários à nova lei de responsabilidade fiscal*, Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000, p. 30.

76 Art. 5º, §2º, LRF: “O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional”.

77 Cumpre ressaltar o fato de o art. 8º da LRF fazer remissão à alínea “c”, do inciso I, do art. 4º da mesma lei, determinando que suas disposições sejam observadas e aplicadas na programação financeira. Entretanto, tendo sido referida alínea vetada pelo Presidente da República, é a mesma, por conseguinte, inaplicável ao presente caso.

— |

— |

CAPÍTULO III

As Receitas e a Renúncia Fiscal

Qual a relação existente entre as receitas Públicas e a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela LRF?

Para uma ação fiscal planejada – eleita pela LRF como um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º) – nada mais lógico e coerente do que precisar, exatamente, quanto se arrecadará num exercício financeiro (receitas), e somente depois de se dispor desses dados estipular com “o que” irá se gastar (despesas).

O que prescreve a LRF acerca das receitas públicas?

Segundo o art. 11 da LRF, 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”.

Infere-se da leitura do dispositivo retrotranscrito que a regra, em matéria de receita pública, é a *arrecadação*: cada esfera de governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita, o que auxiliará o cumprimento das metas fiscais e a alocação das receitas para as diferentes despesas de sua competência. Desse modo, está em desconformidade com o preceito quem não institui o tributo de sua competência; quem institui, mas não prevê a arrecadação; quem institui, prevê, mas deixa de proceder a efetiva arrecadação, seja pelas isenções que concede, ou pela generosa evasão fiscal que tolera.⁷⁸

Quais as consequências da não instituição, previsão ou arrecadação dos tributos?

Segundo a LRF, aos entes públicos que não atenderem à determinação de prever e arrecadar todos os impostos de sua competência será proibido receber transferências voluntárias (art. 11, parágrafo único).

Quais os procedimentos impostos pela LRF no tocante à previsão de receita?

De acordo com a LRF, o Poder Executivo de cada ente disponibilizará aos demais Poderes e ao Ministério Público os estudos e as estimativas de receitas, em 30 dias antes do prazo final de encaminhamento de suas propostas orçamentárias, tanto dos 3 últimos exercícios como os 2 exercícios seguintes, bem como explicitados a metodologia e premissas utilizados nos cálculos (art. 12, "caput" e § 3º).

O Poder Executivo, no prazo de 30 dias após a publicação do orçamento, será obrigado a desdobrar a receita em metas bimestrais de arrecadação para melhor controle da aplicação das receitas (art. 13).

Qual o tratamento dispensado pela LRF à renúncia de receita?

Vimos que a LRF determina, em regra, que cada ente da Federação institua e cobre todos os tributos de sua competência (art. 11, LRF), o que, em princípio, significaria vedação à qualquer forma de renúncia fiscal, instrumentalizada, na maioria dos casos, através de incentivos fiscais (regionais ou setoriais).

Analisando, todavia, o art. 14 da LRF, percebemos que, na verdade, a referida lei não proibiu a concessão de incentivos fiscais que impliquem renúncia de receita, mas apenas impôs certos requisitos para tais concessões:

- 1) que a dita renúncia esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua

vigência e nos dois exercícios seguintes;

- 2) que atenda ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a pelo menos uma das seguintes condições:
 - a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
 - b) demonstração pelo proponente de que esta renúncia de receita será compensada por aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição, caso em que o ato que implique em renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita (art. 14, § 2º).

Estes novos requisitos para a concessão de incentivos que importem em renúncia de receita, aliás, devem ser observados *anteriormente* àquele mencionado pela Constituição. Dito de outro modo, *antes da elaboração da lei específica* (ou convênio, no caso do ICMS) a que alude o § 6º do art. 150 da CF, deverá ser verificado pelo proponente o atendimento às condições do "caput" e dos incisos I e II do art. 14 da LRF, sem o que restará prejudicada a edição daquela.

O art. 14 da LRF afronta o § 6º do art. 150 da CF?

Há quem sustente a inconstitucionalidade do art. 14 da LRF sob a alegação de afronta ao § 6º do art. 150 da CF, que assim dispõe: "Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, g".⁷⁹

O dispositivo constitucional retrotranscrito, além de reconhecer a existência de várias modalidades de incentivos fiscais, cada uma com suas particularidades que a distinguem das demais, consagrou como ponto comum entre todas elas a circunstância que somente poderão ser

concedidas *mediante lei específica*. Cumpre destacar que a ressalva constante da parte final do dispositivo constitucional transcrito refere-se ao ICMS, cujas isenções e demais incentivos fiscais somente poderão ser concedidos (e revogados) mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal. É que, no caso do ICMS, a lei ordinária (estadual ou distrital) não pode conceder isenções, como também não pode conceder incentivos e benefícios fiscais.⁸⁰

Retornando à análise do texto da LRF, vale destacar que o questionamento acerca da constitucionalidade do seu art. 14 já foi objeto de apreciação da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, que se manifestou a respeito através do PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE, do qual transcrevemos o seguinte trecho:

“(...) uma leitura do seu art. 14 deixa evidenciado que o mesmo não padece de vício de inconstitucionalidade, porquanto não viola o § 6º do art. 150 da CF. Com efeito, a LC 101/2000 não dispensou a lei – ou os convênios interestaduais, no caso do ICMS – como único instrumento hábil à concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais – por ela batizados genericamente de “renúncia de receita” –, mas apenas consagrou novas exigências para tanto (...).

Resta evidenciada, do exposto, a constitucionalidade do art. 14 da LRF se contrastado com o art. 150, § 6º, da Carta Maior.”

Qual o alcance e o sentido da expressão “renúncia de receita” para os efeitos do art. 14 da LRF?

A “renúncia de receita” constitui exceção à regra que impõe a efetiva cobrança dos tributos (art. 11, LRF) e os contornos de seu conceito estão traçados no §1º do art. 14 da LRF assim redigido: “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”.

Segundo a norma supramencionada, a “renúncia de receita” compreende qualquer incentivo fiscal que tenha como impacto a diminui-

ção da receita pública.

Os incentivos fiscais são instrumentos adotados pelo Estado com a finalidade de criar melhores condições para o desenvolvimento de certas regiões geográficas ou setores da atividade produtiva. Tais incentivos são a forma mais usual de o Estado utilizar os tributos com fins extrafiscais, i.e, como instrumento para intervenção no domínio econômico ou social, sendo secundária a intervenção de simples arrecadação de recursos financeiros.

Percebe-se da leitura do art. 14 da LRF que o mesmo procura delimitar a abrangência do conceito de “renúncia de receita”, sendo facilmente constatado que o mesmo é exemplificativo, já que esclarece que abarca também, além daqueles instrumentos mencionados expressamente – anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que importe em torná-lo menos oneroso –, “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”⁸¹. É o que ocorre, por exemplo, com a suspensão.

O que é isenção para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

A doutrina clássica define a isenção como um favor legal concedido pelo Estado dispensando o pagamento de tributo devido. O fato jurídico (fato gerador) ocorre, nascendo a obrigação tributária, operando-se, no entanto, por força de norma isentante, a dispensa do débito tributário.⁸²

Em que hipóteses uma isenção pode ser considerada “de caráter geral” para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

No que tange às isenções, a leitura do art. 14 da LRF deixa claro que o mesmo somente se aplica àquelas concedidas “em caráter não geral”.

Sobre o conceito do que sejam isenções “de caráter geral” – conceito a partir do qual, mediante sua negação, o art. 14 da LRF chegou

ao de isenções de caráter "não geral" – já se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas através do PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE, do qual transcrevemos o seguinte trecho:

"Por não ter, a respeito, formulado um conceito próprio, exclusivo, entendemos deva ser aplicada a definição consagrada pelo Direito tributário brasileiro.

Com efeito, dita expressão não foi empregada pela primeira vez no texto da recém-editada LRF (LC 101/2000), tendo antes sido utilizada pelo Código Tributário Nacional (CTN) que, em seu art. 179, assim dispõe, "*in verbis*":

"Art. 179 - A isenção, *quando não concedida em caráter geral*, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previsto em lei ou contrato para sua concessão." (GRIFAMOS)

O dispositivo legal retrotranscrito não define o que seja uma isenção concedida "em caráter geral", preferindo, ao contrário, esclarecer como se efetiva uma isenção de caráter "não geral" (ou específico).

A doutrina pátria, no entanto, nos fornece subsídios para uma correta compreensão da matéria sob exame:

"A isenção pode ser concedida em caráter geral. Nesse caso, o benefício aproveita aos seus destinatários independentemente de qualquer decisão prévia de autoridade administrativa. Se a isenção abrange, por exemplo, o IPI incidente sobre determinado produto industrializado, não há necessidade de que o sujeito passivo requeira à autoridade administrativa o reconhecimento da isenção. Poderá deixar de recolher o tributo a cada operação envolvendo aquele determinado produto. Todavia, se a isenção exigir, para que se opere, o atendimento de determinadas exigências por parte do sujeito passivo (como isenção de imposto de renda ou IPI a quem realize investimentos em tecnologia, por exemplo), o deferimento do benefício poderá ficar condicionado ao prévio exame, pela autoridade administrativa, do adimplemento dessas condições. É exatamente isso o que se acha previsto pelo *caput* do art. 179 do CTN." (Pedro Roberto Decomain, *Anotações ao código tributário nacional*, São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 695-696).

“À semelhança da moratória (art. 152) e da anistia (art. 181), a isenção pode ser concedida em caráter geral, *i.e.*, sem intervenção da autoridade competente, ou sob controle prévio administrativo, em que o agente público examina o atendimento dos requisitos básicos, frente a requerimento do interessado, devidamente instruído conforme dispuser a lei.” (José Jayme de Macêdo Oliveira, *Código tributário nacional: comentários, doutrina e jurisprudência*, São Paulo: Saraiva, 1998, p. 530).

“O CTN distingue as isenções gerais das especiais. As isenções de caráter especial devem ser seguidas pelo interessado e as de caráter geral são incondicionais, sem exigirem o requerimento do interessado e preenchimento de certos pressupostos.” (P. R. Tavares Paes, *Comentários ao código tributário nacional*, 5ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996, p. 392).

A jurisprudência de nossos tribunais assim enquadra dita matéria:

“As isenções de caráter geral são as que beneficiam certas pessoas, coisas, atos ou situações, sem exigir do interessado nelas o atendimento a requisitos particulares.” (Ap. 293.630. 1º TACivSP, 7ª C, Rel. Juiz Carlos Antonini, *RT 573/161*).

“A lei que desonera do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana imóveis localizados em determinada área do Município, não todos mas apenas aqueles que reúnam determinadas características, subordinando o deferimento do favor fiscal ao reconhecimento prévio da autoridade administrativa cria espécie de isenção a ser concedida caso a caso, sem caráter de generalidade, dependente do implemento das condições exigidas (CTN, art. 179).” (REsp 13.568/RJ. STJ, 2ª T, Rel. Min Ari Pargendler, *DJU 18.12.95*).

Diante o exposto, conclui-se que isenção *geral* (ou “concedida em caráter geral”, no dizer do art. 179 do CTN) é aquela que beneficia certas pessoas, coisas, atos ou situações, sem exigir do interessado nela a observância de requisitos particulares, enquanto a isenção *especial* (ou “em caráter não geral”, no dizer do art. 14 da LRF) é aquela efetivada, em cada caso, “por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previsto em lei ou con-

trato para sua concessão", consoante o disposto no art. 179 do Código Tributário Nacional."

O que é Suspensão?

A *suspensão* do tributo ocorre quando a legislação estabelece que a incidência do imposto, i.e., da norma impositiva, depende da concretização de evento futuro e incerto⁸³. Note-se que na hipótese de suspensão do tributo não se configura espécie de substituição tributária, posto que o sujeito passivo está obrigado a pagar o tributo no exato momento em que a lei considera que a norma impositiva incidiu⁸⁴. Em outras palavras: está pagando o tributo devido por ele próprio.

A suspensão seria, assim, a transferência da obrigação tributária para um momento posterior àquele em que a obrigação normalmente surgiria, *sem alteração, porém, da sujeição passiva*.

Os dispositivos da LRF referentes à renúncia de receita abrangem a figura do Diferimento (instituto que posterga o pagamento do tributo para um momento posterior)?

A *substituição tributária para trás* ou *diferimento* é a transferência da responsabilidade de cumprimento das obrigações tributárias para uma fase posterior à ocorrência do fato imponible. Ocorrendo o diferimento, atribuir-se-á responsabilidade pelo pagamento do ICMS diferido, p.ex., ao adquirente ou destinatário da mercadoria ou ao tomador do serviço.

A primeira característica do diferimento consiste, pois, em transferir o *pagamento* da obrigação tributária para um momento posterior àquele em tal obrigatoriedade surgiria, se não fora diferido o tributo. Com efeito, em decorrência do diferimento, o ICMS que, na sua ausência, deveria ser pago num certo estágio do processo econômico circulatório, relativamente a determinada operação de circulação de mercadoria ou prestação de serviço de transporte ou comunicação, deverá ser pago em etapa posterior, ou seja, relativamente a operação ou prestação antecedente⁸⁵. Ocorre, portanto, no diferimento, *adiamento* da receita.⁸⁶

Em regra, a legislação elege como momento de pagamento do imposto diferido uma saída posterior, ocorrida numa fase mais próxima do final do ciclo de comercialização do bem, ou outros eventos tais como o abate (das diversas espécies de gado) e a perda do bem.

A segunda característica corresponde à substituição do sujeito passivo, porque o diferimento não importa em retardamento da ocorrência do fato gerador do ICMS, mas em uma dilatação na época do pagamento deste tributo, que fica postergado, a cargo do próprio contribuinte ou de terceira pessoa, investido na condição de substituto tributário. Com efeito, no diferimento não se adia a incidência da norma impositiva, mas apenas os efeitos da incidência, um dos quais é o pagamento do imposto.⁸⁷

Vê-se, destarte, que diferimento não configura incentivo fiscal nem constitui renúncia de receita, uma vez que não há perda definitiva de arrecadação, pois não retira as operações do campo de incidência do imposto, não reduz a carga tributária incidente sobre pessoa ou objeto nem cria tratamento diferenciado que implique em benefício, pois apenas transfere para etapa futura da circulação o momento do seu pagamento⁸⁸, não sujeitando-se, por conseguinte, aos comandos do art. 14 da LRF.⁸⁹

Na previsão de receitas para inclusão no Orçamento, deverá ser considerado o efeito decorrente desse fato, sem no entanto computá-lo como renúncia de receita.

O que é Redução de Base de Cálculo para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

A redução da base de cálculo do tributo é o incentivo fiscal através do qual a lei modifica (para menos) sua base tributável, seja através da aplicação de um percentual de redução, seja mediante a exclusão de qualquer de seus elementos constitutivos.

Cumprir destacar que tais modificações ou reduções importam, necessariamente, em desnaturar o tributo, em distorcer a sua hipótese de

incidência, em deixar de configurar-se uma relação de inerência ou de pertinência entre sua base de cálculo e seu fato gerador.

O que é Crédito Presumido para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

Crédito fiscal presumido (ou simbólico) é aquele que não representa montante do imposto cobrado na operação anterior, e que não expressa, evidentemente, imposto “cobrado” em operação anterior.

Objetiva neutralizar o efeito de recuperação ínsito nos impostos não-cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subseqüentes da circulação da mercadoria⁹⁰. É o caso dos créditos do ICMS referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações e prestações destinadas ao exterior (art. 20, § 3º, da LC 87/96).

Outro exemplo é o art. 49, I, do Decreto-lei n.º 288, de 28.02.67, que autoriza o Estado do Amazonas a conceder crédito fiscal presumido do ICMS nas operações comerciais dentro da Zona Franca de Manaus, igual ao montante que teria sido pago na origem em outros Estados da União, se a remessa de mercadorias para a Zona Franca não fosse equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, e, portanto, não fosse isenta do pagamento ICMS (art. 4º, DL 288/67).

Em que consiste a Restituição de Tributo? Está a mesma sujeita aos comandos do art. 14 da LRF?

Enquanto na isenção o tributo não é pago, na hipótese da restituição de tributo a título de incentivo, o contribuinte paga o valor do imposto devido que lhe será, posteriormente, restituído pelo sujeito ativo, isto é, pela entidade tributante.

Nesse sentido é a lição de Ricardo Lobo Torres, que ao tratar da restituição de tributos como modalidade de incentivo, assim enquadra a matéria: “A restituição de tributo a título de incentivo não é, a rigor, um incentivo tributário ou fiscal, mas um incentivo financeiro, a operar na

vertente da despesa e sujeito à prévia inclusão no orçamento. A importância restituída já não é tributo, categoria exclusiva da receita, mas uma prestação de direito público idêntica a qualquer outra obrigação do Estado. (...)”.⁹¹

O incentivo financeiro da restituição do tributo pode, assim, ser definido como aquele no qual, após o pagamento do mesmo, numa relação financeira entre o contribuinte e o fisco, implica supressão ou redução da exação. Ou seja, haverá o pagamento do tributo e posterior retorno da quantia paga ao particular, no todo ou em parte.

Cumprir destacar que um dos motivos que não permite a perfeita distinção entre a restituição do tributo e a isenção seja, talvez, o fato de a legislação de incentivos do Estado do Amazonas determinar que a restituição do ICMS se faça simultaneamente ao efetivo recolhimento do imposto (art. 2º, § 1º, Decreto n.º 12.814-A), o que a torna praticamente idêntica à isenção.

Por não configurar incentivo fiscal – mas financeiro – escapa a restituição da incidência do art. 14 da LRF.⁹²

O que é Anistia para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

A *anistia* é um benefício que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo, por infrações cometidas por este anteriormente à vigência da lei que a concedeu.

A anistia fiscal é a regulada pelo art. 150, § 6º, da CF/88, correspondendo à mesma figura “*iuris*” a que se refere o art. 180, do CTN.

Anistiar é apagar, cortar, suprimir algo do mundo jurídico. Pela anistia, ato de clemência, a infração à lei é votada ao esquecimento (“*lex oblivionis*”), bem como seus efeitos.⁹³

A anistia tem efeitos “*ex tunc*”, abrangendo exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede (art. 180, do CTN).

A anistia exclui o crédito tributário já em cobrança, em débito para com a Fazenda, cuja incidência também já havia ocorrido, reportando-se, assim como a isenção, somente à obrigação principal.

O que é Remissão para os fins do § 1º do art. 14 da LRF?

Remissão vem de remir, perdoar. Não se confunde com *remissão* (com ç) do verbo resgatar. A remissão (com ss) é o perdão da dívida, e por isso se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna o sujeito passivo na impossibilidade de solver o débito, inconveniência do processamento da cobrança dado o alto custo não compensável com a quantia em cobrança e probabilidade de não receber, erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, equidade etc.

Em Direito Tributário, remir é perdoar ou apagar o débito fiscal; não é perdoar a conduta ilícita, concretizada na infração penal, nem é perdoar a sanção aplicada ao contribuinte.

Ao contrário da anistia fiscal, que se limita à exclusão da infração tributária, a remissão tem por finalidade a dispensa do tributo.

A remissão, como a anistia, é dirigida ao perdão do débito fiscal, mas a segunda incide diretamente sobre a infração ou sobre a sanção, ao passo que a primeira é dirigida ao débito.

A redução de alíquotas pelo Senado Federal está sujeita aos comandos do art. 14 da LRF?

A Carta de 1988, ao disciplinar as alíquotas do ICMS, dispôs em seu art. 155, IV, que as alíquotas *interestaduais e de exportação* do ICMS devem ser estabelecidas por resolução do Senado Federal, aprovada pela maioria absoluta de seus membros.

Quanto às alíquotas do ICMS nas *operações internas*, o art. 155, V, da CF/88 faculta ao Senado Federal: a) *estabelecer alíquotas mínimas*, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria

absoluta de seus membros; b) *fixar alíquotas máximas* para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

Saliente-se que um ponto fundamental separa e distingue as duas normas constitucionais que estabelecem a competência do Senado Federal para fixar, via resolução, as alíquotas do ICMS: em se tratando de alíquotas *interestaduais*, a norma contida no dispositivo constitucional é *cogente* e exclui a possibilidade da utilização de outro instrumento legislativo – que não a resolução do Senado Federal (art. 59, VII, CF) – como meio apto a fixar tais alíquotas do ICMS (art. 155, § 2º, IV); já no tocante às alíquotas *nas operações internas*, a Constituição diz que ao Senado é *facultado* estabelecer alíquotas mínimas e fixar alíquotas máximas, mediante resolução (art. 155, §2º, V, “a” e “b”), donde concluímos que a regra contida no inciso V, ao contrário daquela inserida no inciso anterior, contém apenas uma permissão ao Senado Federal, a quem é aberta a possibilidade de não exercer aquela faculdade.⁹⁴

A redução das alíquotas do ICMS pelo Senado Federal, segundo nos parece, não se subordina às disposições do art. 14 da LRF, porquanto não configura benefício fiscal, no sentido empregado pelo citado dispositivo legal.

Com efeito, se considerarmos a “*mens legis*” da LRF, notaremos que o art. 14 da mesma só terá aplicação àqueles casos em que o benefício for concedido *pelo próprio ente tributante* e a esta conclusão chegamos ao verificar que o retrocitado dispositivo emprega o termo “renúncia de receita”.

Ora, partindo da premissa de que só possa “renúnciar” a algo – no caso, à receita pública – aquele que figure como “titular” do direito renunciado, e levando em consideração que as providências dos incisos I e II só podem ser tomadas por pessoas políticas (União, Estados, DF e Municípios), conclui-se que o Senado, ao reduzir alíquotas de impostos, não está, efetivamente, renunciando à receita, não estando, destarte, subordinado às regras do art. 14 da LRF.⁹⁵

Quais as implicações da previsão da receita tributária e da renúncia fiscal na elaboração da LDO e LOA?

É a própria Constituição Federal que deixa implícita a necessidade de tais conteúdos (previsão da receita tributária e da renúncia fiscal) integrarem a LDO ao estatuir que a referida Lei “disporá sobre as alterações na legislação tributária” (art. 165, § 2º).

É evidente que a LDO não se presta à previsão do montante da receita que se pretenda arrecadar em cada exercício, porquanto esta função foi constitucionalmente reservada à Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 165, § 8º). Seu papel será, tão somente, o de dispor de forma genérica sobre os tributos que se pretenda criar ou majorar e sobre os incentivos que se pretenda conceder, sem, no entanto, entrar em detalhes quanto aos valores que serão arrecadados ou dispensados.

Com o advento da LRF, ficou evidenciada a necessidade de a LDO dispor sobre a renúncia de receita, tendo em vista a redação do seu art. 14, “*caput*”. Ademais, o inciso I do mesmo artigo exige (como alternativa ao inciso II), para a concessão do benefício, a demonstração pelo proponente de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas “*no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias*” (GRI-FAMOS). O anexo referido no dispositivo citado é o “Anexo de Metas Fiscais”, consoante se depreende da leitura do § 2º do art. 4º da LRF, “*in verbis*”:

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

(...)

§ 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:

(...)

V - *demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita* e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter

continuado." (GRIFAMOS)

Quanto à Lei Orçamentária Anual (LOA), é evidente que a mesma deverá compreender a previsão da receita que se pretenda arrecadar em cada exercício financeiro, pois esta – ao lado da fixação das despesas – é uma de suas principais – e exclusivas – funções, consoante dispõe o §8º do art. 65 da Lei Maior: "A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei".

No que tange à "renúncia fiscal", a necessidade de sua previsão na LOA decorre da própria Constituição Federal, que, no §6º de seu art. 165, assim dispõe: "O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

Restou evidenciada, com o advento da LRF, a necessidade de a LOA dispor sobre a renúncia de receita, tendo em vista o inciso I do art. 14 da LRF exigir (como alternativa do inciso II), para a concessão de benefício ou incentivo, "a demonstração pelo proponente de que a renúncia *foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária*, na forma do art. 12" (GRIFAMOS).

Como ficam os benefícios fiscais concedidos anteriormente à LRF, principalmente no que se refere aos prazos pelos quais os mesmos foram concedidos?

Relativamente a esta questão, a solução está na conhecida fórmula de aplicação das leis: entrando em vigor determinada lei, a mesma aplica-se, em regra, *apenas aos benefícios que vierem a ser concedidos na sua vigência*, restando inatingíveis aqueles que se consumaram sob a égide da legislação anterior.

A LRF, por ter instituído um novo regime, com novas condições, para a concessão de incentivos fiscais, não pode gerar efeitos para o passado, juridicizando atos ou fatos que antes não necessitavam cum-

prir certos requisitos. Referida lei, por conseguinte, somente abará aquelas novas situações que vierem a se constituir daí por diante.

É a aplicação, em toda sua plenitude, do princípio do "*tempus regis actus*", isto é, aplica-se ao fato a lei vigente ao tempo de sua ocorrência, o que, no plano axiológico, tem por escopo a própria segurança jurídica.⁹⁶

Qual o tratamento a ser dado aos incentivos que um ente pretenda conceder após o advento da LRF mas enquanto não aprovadas a LDO e a LOA que atendam aos requisitos formais do art. 4º, § 2º, V, e 14, I, da LRF?

Esta é uma situação controvertida. A questão pode assim ser traduzida: terão tais benefícios de atender aos ditames da LRF ou serão, ainda, regidos pela legislação anterior, que não condicionava a renúncia de receita ao atendimento dos pressupostos arrolados no art. 14 daquele diploma?

Tal questionamento já foi objeto de apreciação da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, que se manifestou a respeito através do PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE⁹⁷, do qual transcrevemos o seguinte trecho:

"Entendemos que, relativamente a estes, não se aplicam as disposições da LRF, pois quando a vigente Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor foram elaboradas não observavam tais exigências – que, então, inexistiam – e, portanto, as metas fixadas na primeira e os valores estimados na segunda não consideraram os fatores do art. 14 da LRF.

Existindo, assim, uma situação já consolidada pelo tempo, não poderá uma nova lei ser aplicada àqueles atos concessivos de benefícios que se verificaram posteriormente à vigência da LRF mas ainda na vigência das LDO e das LOA que foram elaboradas com base na legislação anterior e que, por conseguinte, não atendem os requisitos formais exigidos pela LRF".

Como fica a prorrogação (após a entrada em vigor da LRF) dos incentivos concedidos anteriormente à sua vigência?

Cumpramos ressaltar que o art. 14 da LRF não faz qualquer menção expressa à questão da *prorrogação* de benefícios anteriormente (à LRF) concedidos. Entendemos, todavia, que o referido dispositivo aplica-se, de igual forma, à situação sob análise.

Com efeito, a prorrogação dos convênios já existentes trata-se, em verdade, de “disfarçada” concessão de novo incentivo, o qual começa a vigorar no momento em que o primeiro (“prorrogado”) se esgota.

Aliás, prova deste raciocínio é que o “*caput*” e o § 2º do art. 14 da LRF, ao empregar a expressão “concessão ou *ampliação* de incentivo” (GRIFAMOS), procuram explicitar que têm aplicação não apenas à concessão (originária) de incentivo, mas também à *ampliação* de incentivo anteriormente concedido, pois tal hipótese equivale a novo benefício relativamente à “parte ampliada”.⁹⁸

Nesse sentido é a lição de Tereza Cristina Vidal, que transcrevemos: “Não me parece que o ato de prorrogação de benefício fiscal seja mera dilação do prazo de seu gozo, como defendem alguns.

“Penso que o ato de prorrogação se conforma, tem natureza concessiva de benefício novo, posto que importa em nova verificação da sujeição do beneficiário às regras exonerativas.

“Nesse sentido, a prorrogação de exoneração tributária, na vigência da norma investigada, se sujeita em tudo e por tudo aos seus comandos”.⁹⁹

Sujeitam-se os incentivos financeiros ao disposto no art. 14 da LRF?

Inicialmente, cumpre estabelecer conceito do que deva se entender como “benefício financeiro”. Adotaremos, aqui, a definição de Tereza Cristina Vidal: “operação financeira custeada pelo Estado ao contribuinte no valor equivalente ao próprio imposto por este devido e pago”¹⁰⁰. É o caso, por exemplo, da *restituição de tributo* a título de incentivo, em

que o contribuinte paga o valor do imposto devido que lhe será, posteriormente, restituído pelo sujeito ativo, isto é, pela entidade tributante.¹⁰¹

Passando à questão formulada, vale destacar que a mesma já foi objeto de apreciação da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, que se manifestou a respeito através do PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE, que assim enquadra a matéria:

“O art. 14 da LRF aplica-se, segundo suas próprias palavras, à “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício *de natureza tributária*” (grifamos).

Raciocínio elementar, por conseguinte, leva à inexorável conclusão que o citado dispositivo não incide sobre os incentivos de natureza financeira, ainda que tenham origem tributária, como na hipótese da *restituição de tributo* a título de incentivo (...).¹⁰²

A listagem das medidas compensatórias arroladas no inciso II do art. 14 da LRF é taxativa ou exemplificativa?

Vimos que o inciso II do art. 14 da LRF indica uma condição (alternativa àquela exigida pelo inciso I) para a concessão de benefício ou incentivo fiscal que importe em renúncia de receita: demonstração pelo proponente de que a dita renúncia será compensada por aumento de receita proveniente de:

- a) elevação de alíquotas;
- b) ampliação da base de cálculo;
- c) aumento ou criação de tributo ou contribuição.

Em todos esses casos, o ato que implique em renúncia só entrará em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita (art. 14, § 2º).

A questão que se apresenta é a seguinte: tal listagem de “medidas compensatórias” é exemplificativa ou, ao contrário, é taxativa, não admitindo, por conseguinte, qualquer outra medida alternativa sugerida (indicada) pelo proponente dos incentivos?

Não obstante ser tal questão inegavelmente polêmica, entendemos, salvo melhor juízo, que deva ser atribuída a tal listagem a caracte-

rística da *não taxatividade*, pois, do contrário, estaremos ferindo a autonomia dos Estados membros e, com isto, afrontando o conceito de Estado Federal, que é caracterizado pela partilha constitucional de competências, conjugada pela participação das ordens locais na ordem jurídica nacional.

Com efeito, no momento em que permitirmos seja suprimida dos Estados a possibilidade de oferecer medidas compensatórias de atos de renúncia de receita alternativas àquelas enumeradas no inciso II do art. 14 da LRF, estaremos permitindo, de igual forma, a retirada de parcela de auto-determinação de cada um dos componentes da Federação brasileira, porquanto não estaremos reconhecendo a autonomia destes no que diz respeito à forma de melhor compensar os incentivos concedidos.¹⁰³

Também esposando a tese da não taxatividade, mas por motivos outros, temos a lição de Tereza Cristina Vidal: “A enunciação dos institutos jurídicos compensadores da receita, expressa no inciso II, do art. 14 da LEI COMPLEMENTAR NACIONAL N. 101/2000, é exemplificativa à vista da interpretação sistemática e teleológica que se deve conferir ao comando normativo em comento, expressa, esta última, na equalização dos gastos públicos à receita, de sorte que as renúncias de receita não desequilibrem dita equação”.¹⁰⁴

Como aplicar o art. 14 da LRF aos incentivos fiscais do ICMS, que são concedidos através de convênios interestaduais?

Vimos linhas atrás que a ressalva constante da parte final do § 6º do art. 150 da Constituição Federal de 1988 refere-se ao ICMS, cujas isenções e demais incentivos fiscais somente poderão ser concedidos (e revogados) mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal. É que, no caso do ICMS, a lei ordinária (estadual ou distrital) não pode conceder isenções, como também não pode conceder incentivos e benefícios fiscais.

Com efeito, ao contrário de todos os demais tributos em relação aos quais a mesma pessoa que tributa é a pessoa competente para conceder isenções e demais benefícios fiscais, em matéria de ICMS, para

que isso possa ser feito, precisa haver uma autorização dos demais Estados¹⁰⁵. Tal medida, como é sabido, objetiva impedir a utilização do ICMS como incentivo de cada Estado, procedimento permissivo de disputas entre as Unidades da Federação, pela localização industrial ou na "guerra fiscal" por maior arrecadação.¹⁰⁶

O legislador constitucional, de fato, com vistas à contenção do ânimo das entidades tributantes no tocante à concessão unilateral de vantagens fiscais, promoveu uma alteração na redação no § 6º do art. 150 da CF, que, ao fazer remissão ao art. 155, § 2º, XII, "g", mantém o requisito da LC 24/75 para regular a forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais referentes ao ICMS serão concedidos ou revogados.

A interpretação conjunta do art. 150, § 6º, e do art. 155, § 2º, XII, "g", ambos da Constituição Federal, esclarece que relativamente ao ICMS os governos estaduais não podem conceder incentivos e benefícios fiscais unilateralmente, de forma a causar prejuízo a arrecadação dos demais Estados.

Os convênios são acordos multilaterais que se originam de uma reunião de Estados-membros, a qual comparecem representantes de cada Estado, indicados pelo chefe do Executivo. Não são leis, mas constituem fonte formal do Direito Tributário.¹⁰⁷

Tais convênios podem ser *impositivos* ou *autorizativos*, isto é, quando obrigam ou não as Unidades da Federação a adotar as medidas por eles aprovadas¹⁰⁸. Os convênios impositivos geralmente consignam: "É concedida isenção nas operações ..." ou "Ficam isentas as operações...". Os autorizativos contêm texto diferente: "Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder isenção nas operações...".

Os Convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação, inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião (observado se se trata de ato impositivo ou apenas autorizativo) (art. 4º, § 1º, LC 24/75).

O disposto no art. 14 da LRF aplica-se aos atos de renúncia de receita relativos ao ICMS, porquanto seu § 3º, ao excepcionar de sua abrangência certos impostos, somente o fez relativamente aos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, e, quanto a estes, somente no que se refere às alterações das alíquotas pelo Presidente da República na forma do § 1º do citado dispositivo

constitucional.

Fica, então, um questionamento: se a concessão de incentivos do ICMS depende, em regra (a ZFM é excluída de tal regime, conforme art. 15 da LC 24/75), da deliberação conjunta de todos os Estados-membros da Federação, e para aprovação, da manifestação unânime de todos eles – inclusive os que, regularmente convocados, não se tenham feito representar na reunião –, como aplicar as disposições do art. 14 da LRF, que leva em consideração a situação econômica peculiar de cada Unidade da Federação?

Admitir que todos os representantes dos Estados pudessem assinar o convênio concessivo do benefício e que, posteriormente, aqueles que verificassem a impossibilidade de atendimento dos comandos do art. 14 da LRF não incorporassem dito convênio às suas respectivas legislações tornaria letra morta o disposto no § 2º do art. 14 da LC 24/75, *in verbis*:

“Art. 4º. (...)”

§2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expresso ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, §2º, desta Lei, pelo Poder executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.”

A solução que nos parece mais adequada é que cada Convênio seja dirigido somente àquelas Unidades da Federação que declarem a possibilidade – previamente constatada – de cumprir o disposto no art. 14 da LRF.

Com efeito, devemos atentar para o fato que muitos dos Convênios celebrados são dirigidos somente a determinadas Unidades da Federação, caso em que somente estas deverão (ou poderão – no caso de ato autorizativo) adotar as suas disposições.

Assim, verificado que certos entes não terão como aplicar em seus territórios o incentivo fiscal por estarem impossibilitados de cumprir o disposto no art. 14 da LRF, os mesmos deverão se manifestar por ocasião da reunião do CONFAZ e esclarecer tal situação, para que, caso concordem os demais representantes, referido Convênio seja dirigido somente àquelas Unidades da Federação que declararam a possibilidade de cumprir o disposto no art. 14 da LRF (*convênios nominativos*).¹⁰⁹

O que acontecerá ao Chefe do Poder Executivo que conceder incentivos e benefícios fiscais sem respaldo na LRF? Estará praticando crime?

A concessão de benefícios fiscais sem respaldo na LRF não caracteriza delito (no conceito de crime), e sim ato de improbidade administrativa (que não é crime), expressamente previsto no art. 10, VII da Lei n. 8.429/92, sujeitando-se à pena de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos e pagamento de multa até duas vezes o valor do dano.

O beneficiário, na situação acima exposta, perde o incentivo que lhe foi concedido?

Sim, o beneficiário poderá vir a perder o incentivo que lhe foi concedido, tendo que recolher aos cofres públicos o que deixou de pagar.

NOTAS

78 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., pp. 236-237.

79 Com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993.

80 Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, "Incentivos fiscais: conceito e espécies", in *Revista Efiscal*, n. 98, 2ª quinz. de setembro/2000, Manaus: EDT Publicações, p. 47.

81 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.

82 Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, "Incentivos fiscais: conceito e espécies", cit., p. 47.

83 Nesse sentido dispõe o Código Tributário do Estado do Amazonas (Lei Complementar n. 19, de 29.12.1997), art. 11: "Dar-se-á a suspensão do imposto nos casos em que a incidência ficar condicionada a evento futuro, nas hipóteses e condições previstas em regulamento".

84 Em sentido contrário, entendendo como sinônimos o diferimento e a suspensão: Walter Gaspar, *ICMS comentado*, 4ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 139.

85 Fernando A. Brockstedt, *O ICM: comentários interpretativos e críticos*, Porto Alegre: Rotermund, 1972, p. 202.

- 86 Zelmo Denari, *Curso de direito tributário*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 299.
- 87 Fernando A. Brockstedt, *O ICM...*, cit., p. 201. Código Tributário do Estado do Amazonas (Lei Complementar n.º 19, de 29.12.97), art. 24, *caput*: "Dar-se-á o diferimento quando o lançamento e o pagamento do ICMS incidente sobre determinada operação ou prestação forem adiados para etapa posterior, atribuindo-se a responsabilidade pelo pagamento do imposto diferido ao adquirente ou destinatário da mercadoria, ou ao usuário do serviço, na condição de sujeito passivo por substituição vinculado a etapa posterior". Em sentido contrário, entendendo que no diferimento não se considera ocorrido o fato gerador da obrigação tributária até que aconteça o evento previsto na legislação como momento de pagamento do imposto diferido: Juraci Altino de Souza, "A técnica do diferimento na área do ICMS", in *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 39, São Paulo, jun. 1993, pp. 31-38.
- 88 O STJ já decidiu que: "Pagamento diferido e isenção do ICMS são institutos diferentes que se não confundem". (STJ, Ag. n.º 57.065, em 30.11.1994, Rel.: Min. Peçanha Martins).
- 89 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE. Vide, em idêntico sentido: Tereza Cristina Vidal, "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", tese apresentada no *XXVI Congresso Nacional de Procuradores do Estado – Pousada do Rio Quente/GO*, de 15 a 19 de outubro de 2000, publicada pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, 2000, p. 549.
- 90 Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 334.
- 91 Ricardo Lobo Torres, *O orçamento na Constituição*, Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 201.
- 92 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.
- 93 José Cretella Júnior, *Curso de direito tributário constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 109.
- 94 Se o Senado não usar tal faculdade, as alíquotas internas serão estabelecidas pelas leis estaduais e do Distrito Federal (Vittorio Cassone, *Direito tributário*, 10ª ed., São Paulo: Atlas, 1997, p. 334), caso em que as alíquotas não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais, salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, mediante convênio, celebrado nos termos da LC n.º 24/75 (art. 155, §2º, VI, CF/88).
- 95 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.
- 96 Hugo de Brito Machado, *Temas de direito tributário*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993, p. 131.
- 97 A necessidade da elaboração do referido parecer surgiu por ocasião da reunião de Secretários de Estado de Fazenda, realizada no dia 26 de junho de 2000, em Brasília,

quando, então, foi solicitado das Procuradorias dos Estados manifestação acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, em especial, sobre os comandos inseridos no art. 14 da referida lei.

98 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.

99 Tereza Cristina Vidal, "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", cit., p. 552.

100 Tereza Cristina Vidal, "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", cit., p. 548.

101 Ricardo Lobo Torres, *O orçamento na Constituição*, cit., p. 201.

102 No mesmo sentido: José Souto Maior Borges, "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua inaplicabilidade a incentivos financeiros estaduais", in *Revista Dialética de Direito Tributário*, n.63, São Paulo: Dialética, dez./2000, pp. 81-99. Em sentido contrário é o entendimento de Tereza Cristina Vidal: "É de hialina transparência a conformação desse favor à renúncia de receita, posto que apesar de haver pagamento de tributo devido, há liberação de receita no montante da exação paga para financiamento da atividade do contribuinte. Dito favor traduz exoneração tributária, ainda que mascarado pela ocorrência do pagamento da exação, sob a modalidade de isenção total ou parcial variável de acordo com a sua correspondência com o valor do tributo pago." (in "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", cit., p. 548).

103 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.

104 Tereza Cristina Vidal, "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", cit., p. 554.

105 STJ -1ª T., REsp Acórdão n.º 5.431-MG, j. em 13.03.91, Unânime, Rel: Min. Garcia Vieira.

106 Fernando A. Brockstedt, *O ICM...*, cit., p. 163.

107 José Cassiano Borges e Maria Lúcia Américo dos Reis, *O ICMS ao alcance de todos*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, pp. 27 e 30.

108 José Cassiano Borges e Maria Lúcia Américo dos Reis, *O ICMS ao alcance de todos*, cit., p. 30.

109 Esta foi a conclusão a que chegou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 06/2000 – PROFIS/PGE.

CAPÍTULO IV

As Despesas e os Mecanismos de Compensação

Quais os requisitos das Despesas Públicas segundo a LRF?

A geração de despesa ou assunção de obrigação deverão atender o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF.

De acordo com o primeiro desses dispositivos, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes¹¹⁰;
- 2) declaração do ordenador da despesa de que o aumento:
 - a) tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; e
 - b) compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O ordenador de despesa (Governador, Prefeito, Presidente da República, etc), será diretamente responsabilizado pelas declarações de aumento de despesas.

Quando uma despesa considera-se adequada à LOA para os fins do inciso II do art. 16 da LRF?

Para os fins da LRF, considera-se 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 (art. 16, § 1º, I).

Quando uma despesa considera-se compatível com o PPA e com a LDO para os fins do inciso II do art. 16 da LRF?

Para os fins da LRF, considera-se compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições (art. 16, § 1º, II).

Qual a importância do atendimento aos comandos do "caput" do art. 16 da LRF?

É que as normas do "*caput*" do art. 16 da LRF constituem condição prévia para:

- 1) empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- 2) desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição (art. 16, § 4º). As desapropriações de imóvel rural não estão incluídas nesta norma.

Assim, não sendo a despesa compatível com a LOA, ou seja, se ultrapassar os limites estabelecidos para o exercício com as despesas da mesma espécie, ficará o ente proibido de licitar serviços, empenhar, fornecer bens ou executar obras e desapropriar imóveis urbanos.

Tais restrições, no entanto, não serão aplicadas àquelas despesas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO (art. 16, § 3º).

Quais as consequências do não atendimento pela despesa dos requisitos da LRF?

A geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF será considerada irregular, não autorizada e lesiva ao patrimônio público (art. 15).

Quais as inovações trazidas pela LRF relativamente ao regime das licitações e contratações públicas?

Os arts. 15, 16 e seus incisos, e sobretudo o § 4º deste último, introduzem modificações relevantes no regime das licitações e contratações públicas.

Com as determinações da LRF cresce a importância da chamada “fase interna” da licitação, com especificações e controles adicionais: “A análise jurídica prévia dos editais terá maior dimensão, devendo incorporar, doravante, o exame relativo à abordagem editalícia dos requisitos (a serem lidos com detalhe em momento oportuno) que a presente lei acrescentou ao processamento das licitações”.¹¹¹

Quais as espécies de Despesas Públicas reguladas pela LRF?

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre (3) três espécies de despesas, a saber:

- a) Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado;
- b) Despesas com pessoal;
- c) Despesas com Seguridade Social.

O que é Despesa Obrigatória de Caráter continuado?

É aquela decorrente de lei, medida provisória, ou ato administrativo normativo que obrigue o ente a executá-la por um período superior a **2 exercícios**. São exemplos os aumentos salariais ao funcionalismo, contratação de funcionários, adequação de planos de carreira, etc.

O que é necessário para a realização de uma Despesa Obrigatória de Caráter continuado, segundo a LRF?

Para a efetivação de tais despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal elenca 3 condições:

- 1) Apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos 2 subsequentes, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, § 1º c/c art. 16, I);
- 2) Demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º);
- 3) Apresentação da comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º).¹¹²

Cumpra-se destacar que a comprovação de que trata o § 2º do art. 17 da LRF não se equipara à declaração do ordenador de despesa (art. 16, II), não gerando nenhuma responsabilidade fiscal ao administrador.

Podem as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado ser criadas ou ampliadas antes do cumprimento das referidas condições?

Não. A criação ou ampliação destas despesas não serão executadas antes da implementação das medidas acima, que deverão integrar o instrumento que as criar ou aumentar (art. 17, § 5º, LRF).

O que dispõe a LRF acerca das Despesas com Pessoal?

A LRF estipula limites para as despesas com pessoal para cada ente e seus respectivos poderes, tendo revogado a anterior legislação que dispunha sobre o tema. Pela importância deste assunto, será o mesmo detalhado no Capítulo seguinte.

O que dispõe a LRF acerca das Despesas com Seguridade Social?

A LRF, regulamentando o § 5º do art. 195 da CF¹¹³, proíbe que seja

criado, majorado ou estendido qualquer benefício ou serviço relativo à seguridade social sem a indicação da correspondente fonte de custeio, devendo obedecer aqueles critérios elencados no art. 17, que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 24, "caput").

Tal proibição 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 (art. 24, § 2º).

Qual o objetivo da proibição constante do art. 24, "caput", da LRF?

A referida norma – que reproduz o § 5º do art. 195 da CF/88 – objetiva equilibrar as despesas com as receitas da seguridade social, de maneira que não se crie qualquer benefício que não tenha o respectivo financiamento. Em outras palavras, o dispositivo foi instituído para evitar déficit público gerado por criação de benefícios ou serviços sem fonte de receita correspondente.

Vale lembrar que este tipo de limitação já tinha lugar na Constituição de 1967 (art. 58, XVI), inclusive na redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 165, XVI).

O que é necessário para a realização de uma Despesa com Seguridade Social, segundo a LRF?

Conjugando o art. 24 com o art. 17 da LRF, temos as seguintes condições para a efetivação de tais despesas:

- 1) Indicação da fonte de custeio total (art. 24);
- 2) Apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos 2 subsequentes, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, § 1º c/c art. 16, I);
- 3) Demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º);
- 4) Apresentação da comprovação de que a despesa criada ou au-

mentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º).

Todos os requisitos constantes do art. 17 da LRF devem ser observados pelas Despesas com Seguridade Social?

Na maioria dos casos, sim. Todavia, a compensação referida no art. 17 será dispensada quando o aumento decorrer (art. 24, § 1º): de:

- 1) concessão de benefício a quem de direito;
- 2) aumento dos atendimentos e serviços prestados; e
- 3) reajuste de valores dos benefícios ou serviços.

Mesmo em tais casos, não será dispensada a observância às demais exigências do art. 17, sobre as quais já nos referimos.

Pode um Município socorrer ou ajudar outros entes da Federação relativamente ao custeio de despesas de competência destes últimos?

Sim. Isso, todavia, pode ocorrer se (art. 62):

- a) houver autorização na LDO;
- b) houver autorização na LOA;
- c) tiver sido celebrado ato bilateral de manifestação de vontade (convênio, acordo, ajuste ou congênere).

NOTAS

110 Tal estimativa será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, LRF).

111 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., p. 305.

112 Tais exigências 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/88.

113 Art. 195, §5º, CF/88: "Nenhum benefício ou serviços da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total."

CAPÍTULO V

As Despesas com Pessoal

O que são Despesas com Pessoal, para os fins da LRF?

Considera-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 (art. 18, LRF).

O que dispõe a LRF acerca das Despesas com Pessoal?

Dentre os principais pontos da LRF, destaca-se a fixação de limites para despesas com pessoal. Referida lei estabelece limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 19 e 20).

Antes do advento da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, popularmente denominada “Lei Camata II”, a qual, no entanto, não se estendia aos Poderes Legislativo e Judiciário, que ficavam fora do alcance dessa lei.

Com a LRF, tal quadro mudou e os limites para despesa com pessoal são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo, consoante disposto no art. 1º da lei sob exame, “*in verbis*”:

“Art. 1º (...)

“§ 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;”.

É interessante observar que os limites da LRF são exatamente iguais aos da revogada “Lei Camata II”. As diferenças residem no conceito de receita, que mudou, sendo menor na LRF, gerando, portanto, um limite percentual maior.

Quais os limites estipulados pela LRF para gastos com Pessoal da União?

Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida – art. 19, I) são assim distribuídos (art. 20, I):

- a) 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- b) 6 % para o Judiciário;
- c) 0,6 % para o Ministério Público da União;
- d) 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios;
- e) 37,9% para o Poder Executivo.

Quais os limites das Despesas com Pessoal dos Estados?

Nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da RCL – art. 19, II) são assim distribuídos (art. 20, II):

- a) 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- b) 6% para o Poder Judiciário;
- c) 2% para o Ministério Público;
- d) 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo.

Quais os limites dos Gastos com Pessoal dos Municípios?

Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da RCL – art. 19, III) são assim distribuídos (art. 20, III):

- a) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% para o Executivo.

Que despesas estão excluídas do cômputo dos limites com gastos com Pessoal?

Na verificação do atendimento dos limites da despesa total com pessoal estipulados na LRF (arts. 19 e 20), não serão computadas as despesas (art. 19, § 1º):

- 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 (convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante)¹¹⁴;
- 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 n. 19/98;
- 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.

Diante dos limites estipulados pela LRF para gastos com Pessoal, qual a situação da terceirização de mão de obra?

Tal questionamento encontra resposta na disposição constante do § 1º do art. 18 da LRF, assim redigido: “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”.”

Anteriormente ao advento da LRF, tais valores eram classificados como “Serviços de Terceiros” (rubrica orçamentária 3.1.3.0)¹¹⁵, não se inserindo, portanto, nas chamadas despesas com “Pessoal” (rubrica 3.1.1.0). Nesta incluíam-se, apenas, as despesas com “Pessoal Civil” (rubrica 3.1.1.1) e “Pessoal Militar” (rubrica 3.1.1.2).¹¹⁶

A LRF inova quando insere, de forma genérica, a mão-de-obra terceirizada, substitutiva de servidores, no âmbito dos gastos de pessoal, tendo como causa determinante, a preocupação com o crescimento de tal prática, muito em voga no setor público.

Cumprir destacar que o art. 18 da LRF apenas esclarece que tais valores serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, furtando-se, no entanto, de melhor elucidar a natureza da contratação que menciona, e “esquecendo-se” de indicar um número de rubrica orçamentária correspondente.

Se entendermos que, em razão de tal omissão, é inaplicável o dispositivo sob análise – continuando, pois, tais valores a ser contabilizados como “Serviços de Terceiros” – estaremos tomando-o por “letra morta”, solução que nos parece inadmissível.

Assim, somos levados a crer que as despesas de locação de trabalhadores deverão ser classificadas no, agora criado, elemento 3.1.1.3 (“Outras Despesas de Pessoal”).

A numeração de tal rubrica, como exposto, não é mencionada expressamente textualmente na LRF. Acreditamos, no entanto, que esta tenha sido a intenção do legislador federal, ao batizar dito elemento da forma retrocitada.

A numeração por nós indicada decorre de uma adaptação da sistemática vigente: partindo do pressuposto que as despesas com “Pessoal” correspondem à rubrica orçamentária 3.1.1.0 e que as despesas existentes são as de número 3.1.1.1 (“Pessoal Civil”) e 3.1.1.2 (“Pessoal Militar”), parece lógico que “Outras Despesas de Pessoal” sejam caracterizadas como elemento 3.1.1.3.

Os valores dos contratos de conservação, limpeza e vigilância, dos contratos com as cooperativas médicas e com os estagiários, bem como outros contratos congêneres, integrarão o cálculo do limite da despesa total com pessoal?

Tal questionamento já foi objeto de apreciação da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas. O Procurador designado se manifestou a respeito através do PARECER N. 042/2000 – PPE/PGE (Processo n. 1.521/2000-PGE), do qual transcrevemos o seguinte trecho da sua ementa:

“Para se averiguar se o contrato está “substituindo servidor ou empregado público” deve-se recorrer aos planos de cargos e empregos dos entes e órgãos integrantes da Administração Pública, verificando, caso a caso, se os servidores terceirizados estejam formalmente banidos dos conteúdos funcionais dos planos de cargos e carreiras. Se formalmente banidos, as despesas poderão ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, como determina o art. 18, § 1º da Lei Complementar 101, de 4.5.2000”.

Tal entendimento, contudo, não foi acatado pelo Procurador-Geral do Estado, que assim expôs suas razões:

“*Data venia*, tenho pra mim que a opinião do Professor Carlos Pinto Coelho Mota no sentido de que “a **terceirização de serviços complementares e acessórios, que esteja formalmente banida dos conteúdos funcionais dos planos de cargos e carreiras dos entes políticos, prossiga sendo contabilizada na rubrica de ‘serviço de terceiros’**”, não extrai da regra contida no § 1º do art. 18 da LRF a melhor interpretação.

E assim entendo porque o conteúdo do parágrafo acima transcrito, inserido no contexto macro na LRF, em que a “responsabilidade na ges-

tão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange 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", leva a conclusão em sentido contrário.

Bem se vê, um dos objetivos precípuos da Lei de Responsabilidade é o controle com as despesas de pessoal. Assim, muito embora seja assente na melhor doutrina pátria a possibilidade de terceirização dos serviços que constituem atividade meio, complementares e acessórios, a extinção formal dos cargos e funções destinados à execução desse tipo de serviço e a conseqüente contratação de empresas para sua prestação não retirará essa despesa do conteúdo da rubrica despesas com pessoal.

Isto porque, muito embora os cargos e funções cujas atividades tenham sido terceirizadas possam estar extintos a anos, **a permanente necessidade de pessoal para executar essas tarefas substituídas pelos contratos de terceirização irá caracterizar esse tipo de gasto, como despesa de pessoal**, a teor do disposto no parágrafo primeiro do artigo segundo.

Em resumo, discordo da opinião de que a simples extinção de cargos e funções de atividades meio, complementares ou acessórias, ainda que há mais de um exercício financeiro, e a conseqüente contratação de mão-de-obra terceirizada para executar essas atividades caracterize esse tipo de despesa como pertencente a rubrica de "serviços de terceiros", por entender que o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, neste aspecto, está voltado exatamente ao contrário, ou seja, esse tipo de prática irá determinar que os gastos com esses contratos de terceirização também constituem despesas de pessoal, **isto porque a necessidade permanente da execução dos serviços, mediante utilização de mão-de-obra terceirizada, é que irá determinar a inserção dessa despesa na rubrica "outras despesas de pessoal"**, tal como determina o § 1º, do art. 18 da LRF" (grifos no original).

Para efeitos do cálculo da despesa total com pessoal, deverão ser deduzidas apenas as despesas com INATIVOS, ou entende-se que as despesas com PENSIONISTAS estão abrangidas pelo termo “inativos”?

Cumpramos destacar que “*caput*” do art. 18 da LRF, ao referir-se aos itens que integram as despesas com pessoal, apresenta os termos “inativos” e “pensionistas”.

Temos, por outro lado, o inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, que dispõe:

“Art. 19. (...)”

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

(...)

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” (grifamos).

O dispositivo transcrito não se refere às despesas com *pensionistas* como não computáveis na verificação do atendimento dos limites de despesas com pessoal definidos na LRF. Assim, aplicando-se a regra de hermenêutica segundo a qual onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir (“*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”), devendo cumprir a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas, deve ser entendido o art. 19 como excluindo dos limites das despesas com pessoal apenas as “despesas com inativos” (rubrica 3.2.3.0).

Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, no PARECER Nº 042/2000 – PPE/PGE, do qual transcrevemos o seguinte trecho da sua ementa:

“A Lei Complementar 101, de 4.5.2000, quis excepcionar do cálculo da despesa total com pessoal tão-somente os gastos com servidores inativos. Significa dizer, pois, que os gastos com os pensionistas e com os servidores em atividade continuam a integrar o somatório a que se refere o *caput* do art. 18 do citado diploma legal”.

Na esfera estadual, os valores derivados da convocação extraordinária da Assembléia Legislativa serão deduzidos para o cálculo da despesa total com pessoal?

Tal questionamento já foi objeto de apreciação da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, que se manifestou a respeito através do PARECER N. 042/2000 – PPE/PGE, do qual transcrevemos o seguinte trecho da sua ementa:

“Em homenagem ao princípio da simetria as despesas referentes a convocação extraordinária da Assembléia Legislativa do Estado, pelo Governador do Estado, pelo seu Presidente ou a requerimento da maioria dos Deputados, em caso de urgência ou de interesse público relevante, não serão computadas nos percentuais da receita corrente líquida a ser comprometida com pagamento de pessoal. Interpretação do art. 19, § 1º, inciso III, da LC n. 101/2000”.

Tal raciocínio – correto, segundo entendemos – encontra confirmação no fato de ser a LRF uma LEI NACIONAL e, por conseguinte, aplicável, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consoante esclarece seu art. 1º, § 2º.

Se assim o é, resta evidenciado que o disposto no inciso III do §1º do art. 19 – que determina a não inclusão no cálculo da despesa total com pessoal a derivada da convocação extraordinária do Congresso Nacional – é perfeitamente aplicável aos valores derivados da convocação extraordinária da Assembléia Legislativa (art. 29, § 5º, Constituição do Estado do Amazonas), que serão, assim, deduzidos pelos Estados para o cálculo da despesa total com pessoal, como exposto no parecer supra.

Vale destacar, todavia, que o Procurador-Geral do Estado, dissentindo de tal entendimento, não aprovou a referida conclusão, tendo

assim exposto suas razões:

“Discordo, *concessa venia*, de que o princípio da simetria autorize que as despesas pela convocação extraordinária da ALE sejam excluídas do cálculo da despesa total com pessoal.

E assim penso porque o dispositivo em exame é norma excepcional de direito financeiro, e como tal deve ser interpretada restritivamente, por imperativo do postulado hermenêutico “*excepciones sunt strictissimae interpretatitonis*” (“interpretam-se as exceções estritissimamente”).

Não vislumbro, portanto, como se possa ampliar a exceção conferida exclusivamente à hipótese de convocação do Congresso Nacional às convocações extraordinárias da Assembléia Legislativa Estadual. Não tendo o legislador excepcionado expressamente a hipótese, não cabe ao aplicador da lei estender o comando excepcional” (grifos no original).

Como é feita a apuração da despesa total com pessoal ?

A apuração das despesas total com pessoal dar-se-á pelo somatório dos gastos no mês em referência com os 11 anteriores (art. 18, § 1º), exceto as despesas de:

- a) indenização por demissão;
- b) incentivos à demissão voluntária
- c) convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 57, § 6º, CF);
- d) decisão judicial anterior ao período da apuração
- e) gastos com inativos cujos recursos sejam provenientes de arrecadação de contribuições, compensação (art. 201, § 9º), fundo, alienação de bens, direitos e ativos e superávit financeiro.

O que é necessário para a realização de uma Despesa com Pessoal, segundo a LRF?

Segundo o art. 21 da LRF as despesas com pessoal devem observar:

- 1) as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF;
- 2) o disposto no inciso XIII do art. 37 da CF/88¹¹⁷;
- 3) o disposto no §1º do art. 169 da CF/88¹¹⁸;
- 4) o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Também deve ser observada a regra segundo a qual nenhum ato que provoque aumento da despesa de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, poderá ser editado nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo (art. 21, parágrafo único).

Será considerado nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não observe as disposições supra.

Como é feito o controle da despesa total com pessoal?

Além dos requisitos apontados no art. 21 da LRF, deverão as despesas com pessoal obedecer aos limites estipulados nos arts. 19 e 20 da LRF.

A verificação do cumprimento de tais limites deverá ser efetuada ao final de cada 4 meses (art. 22, "caput").

Se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento (95%) do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso (art. 22, parágrafo único):

- a) concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, que não esteja prevista em lei ou contrato de trabalho;
- b) revisão, reajuste ou adequação de remuneração;
- c) criação de cargo, emprego ou função;
- d) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- e) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de apo-

sentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

- f) contratação de hora extra, salvo em situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A redação do parágrafo único do art. 22 da LRF, que transcrevemos, comete uma impropriedade ao estipular um excedente de 95% do limite previsto para a imposição de sanções, porquanto ainda que ocorra apenas um excedente de 1% daquele limite, configurado estará o excesso da despesa, sendo cabíveis as sanções acima arroladas.

Quais os mecanismos previstos na LRF para a correção de desvios relativos às Despesas de Pessoal?

Ultrapassado o limite máximo da despesa total com pessoal no quadrimestre deverá o administrador promover a eliminação do percentual excedente nos 2 quadrimestres seguintes (sendo de, pelo menos, 1/3 no primeiro), consoante o art. 23 da LRF.¹¹⁹

Para tanto, poder-se-á utilizar a redução da carga horária e conseqüente adequação dos vencimentos (art. 23, §2º), redução de pelo menos 20% dos cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e até mesmo os estáveis, desde que motivado pelos Poderes (art. 23, §1º).

No último ano de mandato, se em seus primeiros 4 meses houver excesso na despesa total com pessoal, também estará o ente público sujeito às restrições acima citadas.

Caso a despesa total com pessoal esteja abaixo dos limites fixados na LRF, essa despesa poderá ser acrescida em até dez por cento em relação à despesa verificada no exercício imediatamente anterior, até o final do terceiro exercício após a vigência da LRF, respeitados os limites para a esfera administrativa correspondente e para os respectivos poderes. De qualquer forma, os eventuais aumentos de salário, gratificações ou reestruturação de carreiras estarão sujeitos à edição de lei específica.

O montante de recursos financeiros a serem entregues aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, para atender a despesas com pessoal, será a resultante da aplicação dos limites e regras fixados na LRF.

Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres os prazos para enquadramento nos limites serão duplicados (art. 66, "Caput")

Há casos em que são suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no art. 23 da LRF?

Sim. Serão suspensas:

- a) na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo (art. 65, I);
- b) no caso de decretação de estado de defesa ou de sítio (art. 65, parágrafo único).

Quais as consequências da não redução dos gastos com pessoal?

Não alcançada a redução da despesa total com pessoal no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá (art. 23, §3º):

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

Tais restrições 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 da LRF.

NOTAS

114 Cumpre destacar que tal ressalva não abrange, obviamente, a convocação extraordinária pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República (art. 57, § 6º, I, CF), porquanto não foi mencionada pela LRF.

115 Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, *Responsabilidade fiscal*, cit., p. 360.

116 Lei n. 4.320, art. 13, e seu Anexo n. 4 ("Despesa orçamentária pelas categorias econômicas").

117 Art. 37, inciso XIII, CF: "é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;"

118 Art. 169, §1º, CF: "A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista".

119 Há uma regra transitória que permitirá ao ente ou Poder que estiver acima do limite, quando da entrada em vigor da LRF, eliminar o excedente nos 2 exercícios subsequentes, sendo de, no mínimo, 50%, no primeiro ano (art. 70, LRF).

— |

— |

CAPÍTULO VI

As Transferências Voluntárias

O Que é Transferência Voluntária?

Transferência voluntária é 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 SUS (art. 25, LRF).

Não são consideradas, assim, transferências voluntárias as repartições de receitas tributárias reguladas nos arts. 157 a 159 da CF/88, porquanto nestas hipóteses inexistente voluntariedade na entrega dos recursos, que se dá por força de imperativo constitucional.

Quais as condições para a efetivação de uma Transferência Voluntária?

Para a efetivação da transferência, devem ser observados, além do disposto na LDO, os seguintes requisitos indicados pelo art. 25, § 1º, da LRF:

- 1) existência de dotação específica;
- 2) não poderão ser usados os recursos para pagamento de despesas de pessoal;
- 3) comprovação por parte do beneficiário:
 - a) que se acha em dia com o ente transferido no tocante ao pagamento de tributos ou empréstimos (ou seja, que nada deve ao conessor), 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, operações de crédito, de inscrição em Restos a Pagas e da Despesa com Pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida do convênio.

Podem os recursos recebidos à título de Transferência Voluntária ser aplicados em fim diverso do acordado?

Não. Tal prática é vedada pelo § 2º do art. 25 da LRF: “É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada”.

Analisado “*a contrario sensu*” o dispositivo supra, encontramos outra exigência imposta pela LRF às transferências voluntárias: que as mesmas decorram de pacto (convênio, ajuste ou congêneres) no qual fique consignado expressamente a finalidade na qual devam ser utilizados os recursos transferidos. Só assim poder-se-á dar efetividade à norma legal retrocitada.

Para os fins de aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da LRF devem ser levadas em consideração todas e quaisquer transferências?

Não. Excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, ficando protegida a população caso o ente público incorra nas sanções previstas na LRF, à exceção do não cumprimento do limite de Despesa Pública que viole do art. 169, § 2º, da CF/88, quando os repasses relativos a ações na área social são suspensos.

CAPÍTULO VII

Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado

Qual o conteúdo da expressão “Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado”, utilizada pela LRF?

“Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado”, consoante o “*caput*” do art. 26 da LRF, significa a “destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas”.

Compreende, segundo o § 2º do mesmo artigo:

- 1) a concessão de empréstimos, auxílios, subsídios e subvenções; e
- 2) a participação em constituição ou aumento de capital.

Quais as condições impostas à destinação de recursos públicos para o setor privado pela LRF?

A destinação de recursos públicos para o setor privado deverá atender as seguintes condições exigidas pelo art. 26 da LRF:

- 1) ser autorizada por lei específica;
- 2) atender às condições estabelecidas na LDO;
- 3) estar prevista na LOA ou em seus créditos adicionais.

Quem deve observância às regras acima mencionadas?

Tais comandos, segundo o § 1º do art. 26 da LRF, são aplicáveis “a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil”.

O que diz a LRF relativamente à concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física?

Em tais operações, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação (art. 27, "caput", LRF).

A concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o "caput" dependem de autorização em lei específica, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária (art. 27, parágrafo único).

Tais regras são igualmente aplicáveis à concessão de crédito por ente da Federação a pessoa jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, de acordo com o "caput" do art. 27 da LRF.

As normas da LRF acerca da destinação de recursos públicos para o setor privado são aplicáveis ao caso das instituições do Sistema Financeiro Nacional?

De regra, sim. De fato 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 (art. 28, "caput").

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 (art. 28, § 1º).

O disposto no "caput" do art. 28 da LRF não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de desconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias (art. 28, § 2º).

CAPÍTULO VIII

A Dívida Pública, as Operações de Crédito e as Garantias

Qual a relação existente entre a Dívida Pública e a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela LRF?

A relação reside no fato de que uma gestão responsável dos recursos públicos deve, necessariamente, enfatizar o controle não apenas sobre os gastos (despesas públicas), mas também sobre o endividamento público.

O que dispõe a LRF acerca da Dívida Pública?

Na LRF são definidos os conceitos de operação de crédito e de dívida pública e propostas regras bastante precisas para o controle da dívida, para a realização de operações de crédito destinadas ao giro da dívida mobiliária e para a prestação de garantias pelas entidades públicas.

A LRF traz os seguintes conceitos (art. 29):

1. **Dívida pública consolidada ou fundada:** montante das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a um ano e aquelas de prazo inferior a um ano cujas receitas tenham constado do orçamento.
2. **Dívida pública mobiliária:** dívida em títulos emitidos pelas 3 esferas de governo;
3. **Operação de crédito:** compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outros

derivativos financeiros, além da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo Município;

4. **Concessão de Garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida;
5. **Refinanciamento de Dívida Mobiliária:** emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

Como são fixados os limites da Dívida Pública?

Os limites ao montante da dívida (estoque) serão fixados tomando-se por base a dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que compreende a dívida da administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes – sempre em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

No prazo de noventa dias após a publicação da LRF, o Presidente da República submeterá ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios (art. 30, §5º). Adicionalmente, apresentará ao Congresso Nacional projeto de lei que defina limites para o montante da dívida mobiliária federal, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

O que deverão conter as propostas?

As propostas conterão:

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

Os limites das dívidas serão fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) para cada esfera de governo e aplicados igualmente

a todos os entes da Federação que façam parte de seu cálculo, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

A apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

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

É importante observar que a partir da vigência da LRF, os precatórios judiciais⁶ não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites

Como se dará a recondução da Dívida aos limites?

Uma vez excedido o limite máximo ao final de um quadrimestre, é dado prazo de três quadrimestres subseqüentes para a eliminação do excesso que deve ser reduzido em pelo menos vinte e cinco por cento (25%) no primeiro quadrimestre (art. 31, LRF).

Enquanto se verificar o excesso, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficarão:

- a) proibidos de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, inclusive por antecipação de receita orçamentária (ARO);
- b) obrigados a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Decorrido o prazo para o retorno do montante da dívida ao limite, fica também impedido de receber transferências voluntárias.

Há casos em que são suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no art. 31 da LRF?

Sim. Serão suspensas:

- a) na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder

Legislativo (art. 65, I);

b) no caso de decretação de estado de defesa ou de sítio (art. 65, parágrafo único).

O que dispõe a LRF acerca das Operações de Crédito?

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições da realização de operações de crédito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente (art. 32, LRF).

A realização de operações de crédito estará sujeita ao enquadramento na LOA, em créditos adicionais ou em lei específica, bem como ao cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal.

Segundo a LRF, deverá sempre ser obedecida a “Regra de Ouro” da dívida pública, que determina o seguinte: a contratação de operações de crédito em cada exercício fica limitada ao montante da despesa de capital (art. 167, III, CF). Na prática, isso significa que os empréstimos somente deverão ser destinados a gastos com investimentos.

Quais as vedações impostas pela LRF relativamente às Operações de Crédito?

São proibidas (art. 37):

- a) a captação de recursos na forma de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido¹²⁰;
- b) 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;
- c) a 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;

- d) a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento "*a posteriori*" de bens e serviços;
- e) qualquer tipo de concessão de novo crédito ou financiamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios entre si, ainda que para refinanciamento ou postergação de dívida, exceto operações de crédito com instituição financeira estatal, não destinadas ao financiamento de despesas correntes ou refinanciamento de dívida não contraída com a própria instituição que conceda o crédito.

Os efeitos de operações de crédito irregulares serão anulados mediante o cancelamento da operação, com devolução do principal sem juros ou atualização monetária ou constituição de reserva na LOA do exercício seguinte.

Enquanto não for promovida a anulação, a dívida decorrente da operação de crédito irregular será considerada vencida e não paga, impedindo o ente de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar novas operações de crédito (exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal).

A operação de crédito irregular impede a obtenção de garantias, o recebimento de transferências voluntárias e contratação de novas operações de crédito

Quais as condições impostas pela LRF às Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)?

As operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) deverão destinar-se exclusivamente a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e deverão cumprir as exigências da contratação de operações de crédito e, adicionalmente, as seguintes, arroladas no art. 38 da LRF:

- a) poderão ser realizadas somente a partir do décimo dia do início do exercício (10 de janeiro);
- b) deverão ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

- c) não serão autorizadas se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou a que vier a esta substituir.

Quais as hipóteses em que fica proibida a realização de operação de Crédito por ARO?

As operações de crédito por ARO ficam proibidas (art. 38, IV):

- 1) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada; e
- 2) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito.

Quais os requisitos impostos pela LRF à concessão de garantias?

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder garantias em operações de crédito internas ou externas, desde que observem as regras de contratação de operações de crédito, e, no caso da União, os limites e as condições fixados pelo Senado (art. 40, LRF).

Adicionalmente, ainda devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) a garantia estará condicionada à oferta de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida. Além disso, a entidade que a pleitear deverá estar em dia com suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por ele controladas (art. 40, § 1º);
- b) no caso de operação de crédito externa ou de repasse de recursos externos por instituição federal de crédito, deve atender também às exigências para recebimento de transferências voluntárias (art. 40, § 2º); e

c) o Banco Central fica proibido de conceder garantias à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até liquidação da dívida (art. 40, § 10).

O que são Restos a Pagar?

Restos a pagar são as despesas legalmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas:

a) Restos a pagar não processados são “empenhos de contratos, os que ainda se encontram em plena execução, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor”;¹²¹

b) Restos a pagar processados são “empenhos executados, liquidados e portanto prontos para o pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado”.¹²²

O que dispõe a LRF acerca dos “Restos a Pagar”?

Nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, é vedado ao governante contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício (art. 42).

Se isso ocorrer, o governante deverá assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

Na determinação da disponibilidade de caixa serão levados em consideração os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (art. 42, parágrafo único).

NOTAS

- 120 Sem prejuízo, contudo, do disposto no §7º do art. 150 da CF.
- 121 Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 329.
- 122 Jair Cândido da Silva e Edilson Felipe Vasconcelos, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, cit., p. 329.

CAPÍTULO IX

Gestão Patrimonial

Qual o conteúdo do Capítulo da LRF denominado “da Gestão Patrimonial”?

No referido Capítulo, a LRF dispõe sobre a gerência do patrimônio público e as disponibilidades de caixa.

Objetiva a LRF formar uma cadeia de informações necessárias para rastrear o movimento do dinheiro público.

O que determina a LRF relativamente às disponibilidades de caixa?

A LRF, tangente às disponibilidades de caixa, estabelece que:

1. serão depositadas conforme determina o § 3º do art. 164 da CF: as da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais (art. 43, “*caput*”);

2. aquelas relativas aos regimes de previdência social deverão ficar em conta separada e aplicadas nas condições de mercado (art. 43, § 1º), não podendo ser aplicadas em (art. 43, § 2º): a) títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações das empresas controladas; e b) empréstimos aos segurados e ao Poder Público.

O que prescreve a LRF relativamente à preservação do patrimônio público?

A LRF veda, nesse particular, a aplicação de receita de capital para o financiamento de despesa corrente, salvo as destinações legais aos regimes de previdência social (art. 44).

Que restrições estabelece a LRF relativamente aos procedimentos desapropriatórios?

O art. 46 da LRF declara ser nulo de pleno direito o ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da CF, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

A gestão patrimonial referida pela LRF se estende às Empresas Controladas pelo Poder Público?

Sim. A gestão patrimonial é aplicada também às empresas controladas (art. 47, LRF), tendo em vista a demonstração, através de notas explicativas em seus balanços trimestrais do que foi fornecido ao ente público (bens e serviços), o que recebeu deste, bem como a venda de bens, prestações de serviço, empréstimos contraídos e financiamentos.

CAPÍTULO X

Transparência, Controle e Fiscalização

Em que consiste a transparência preconizada pela LRF?

A transparência na gestão fiscal – um dos eixos da LRF – nada mais é do que a aplicação, no campo das finanças públicas, do princípio da publicidade dos atos administrativos, que encontra-se expressamente previsto no art. 37, "caput", da Constituição Federal. Refere-se à necessária e impostergável exigência de total transparência no trato com os negócios públicos num regime republicano, onde todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, CF), e num Estado Democrático de Direito, aberto ao controle e participação do cidadão. Se o povo é o titular do poder, tem o direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, bem como controlar passo a passo o exercício do poder.¹²³

De fato, a razão de ser da Administração Pública é toda externa. Tudo que se faz tem, direta ou indiretamente, uma direção exterior. Os beneficiários de sua atuação são sempre os particulares (administrados).¹²⁴

Qual o papel da transparência numa gestão fiscal responsável?

A busca da transparência na gestão fiscal é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, pois:

- a) atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas;
- b) firma responsabilidades;
- c) justifica desvios e indica medidas corretivas;
- d) define prazo estimado para correção;

e) permite o acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

A transparência na gestão fiscal é o principal instrumento para o controle social, pois, como observa José dos Santos Carvalho Filho, ao analisar o princípio da publicidade, "só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem".¹²⁵

Quais os instrumentos viabilizadores da Transparência na gestão fiscal previstos na LRF?

Na elaboração, aprovação e implementação da LDO e LOA, bem como nas prestações anuais de contas, serão utilizados procedimentos transparentes, ou seja: publicação e ampla divulgação da síntese das propostas, leis e prestações de contas, inclusive através de meios eletrônicos, evidenciando objetivos, metas, resultados esperados e verificados.

A transparência é prevista pela divulgação ampla, inclusive pela *internet*, de 2 novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas e que são:

- 1) Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- 2) Relatório de Gestão Fiscal.

Os procedimentos explicitados na LRF (LDO, LOA, prestações anuais de contas), serão disponibilizados à toda a população, através de publicações e divulgação da síntese das propostas, inclusive através da *internet*.

É importante frisar que a divulgação das contas não depende de prévia autorização do Executivo Federal, sendo este responsável apenas pela consolidação e divulgação das contas nacionais.

Tanto é que a participação popular será incentivada através de audiências públicas, a serem realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, LDO e orçamento.

Como funciona o Relatório Resumido de Execução Orçamentária?

Previsto constitucionalmente (art. 165, § 3º, CF¹²⁶) e agora regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária deve ser emitido por todos os Poderes e Ministério Público, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, devendo conter (art. 52, LRF):

1) Balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica:

- a) receitas, por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; e
- b) despesas, por grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo.

2) 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 a dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício; e
- c) despesas, por função e subfunção.

Além disso, deverão acompanhar o Relatório da Execução Orçamentária vários demonstrativos (art. 53, LRF), dentre eles:

1) o relativo à apuração da receita corrente líquida (RCL), sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

2) o relativo à receitas e despesa previdenciárias;

3) o relativo às despesas com juros¹²⁷;

4) Os 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 deverá, também, informar sobre o atendimento à “regra de ouro” e sobre a varia-

ção patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Quando for o caso, deverão ser apresentadas justificativas para a limitação de empenho e para a 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.

Como funciona o Relatório de Gestão Fiscal?

Ao final de cada quadrimestre, será emitido e assinado pelos titulares dos Poderes e órgãos de todos os entes federados o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que deverá conter (art. 55):

1. Comparativo com os limites da LRF dos seguintes montantes:
 - a) despesa total com pessoal, destacando a despesa com inativos e pensionistas;
 - b) dívidas consolidada e mobiliária;
 - c) concessão de garantias; e
 - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.
2. Indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassados qualquer dos limites.
3. Os demonstrativos, nos últimos quatro meses do ano:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; e
 - b) da inscrição em restos a pagar, das despesas: liquidadas; empenhadas e não liquidadas decorrentes de contratos administrativos ou de convênios em andamento; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; e despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.
 - c) das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária liquidadas até o dia dez de dezembro de cada ano (art. 38, II).

O RGF será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive pela

internet, sob pena de não recebimento de transferências voluntárias e proibição de contratação de operações de crédito, salvo aquelas destinadas ao refinanciamento do principal da dívida mobiliária

A emissão e a publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal será de responsabilidade de cada Poder ou órgão?

Acerca dos chamados "Relatórios de Gestão Fiscal" dispõem os art. 54 e 55 da LRF, sendo que apenas o primeiro é abaixo transcrito "*in verbis*":

"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" (grifamos).

Assim, com base na redação do dispositivo legal supratranscrito, parece-nos que os Relatórios de Gestão Fiscal serão efetivamente emitidos pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF, entendendo-se como órgão (art. 20, §2º, LRF):

- 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.¹²⁸

Quem possui dever de prestar contas?

O dever de prestar contas tem assento constitucional. O art. 70 da CF determina: "Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

Em nível infra-constitucional, tal determinação já constava do art. 93 do Decreto-Lei n. 200, de 25.02.1967, assim redigido: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanados das autoridades administrativas competentes".

José Nilo de Castro destaca, a respeito, "a *individualização* da responsabilidade *de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens pertencentes à Fazenda Pública ou a ela confiada*" (grifos no original).¹²⁹

O que dispõe a LRF acerca das Prestações de Contas?

Acerca do dever de prestar contas, devem ser destacados os seguintes pontos:

- a) é aplicável a toda a administração pública federal, estadual e municipal, além de autarquias, fundações e empresas estatais dependentes de recursos dos Tesouros da União, dos Estados,

- do Distrito Federal e dos Municípios;
- b) todas as despesas deverão ser registradas em regime de competência;
 - c) as receitas e despesas da previdência deverão ser registradas em contas separadas das demais;
 - d) as normas gerais para a consolidação das contas públicas será definida por um Conselho de Gestão Fiscal ou, enquanto não for constituído, pelo órgão central de contabilidade da União;
 - e) a divulgação das contas não depende de prévia autorização ou posterior prestação de contas ao Executivo Federal, que será responsável apenas por consolidar e divulgar contas nacionais.

Como se dará, segundo a LRF, a consolidação das contas prestadas?

O percurso e os prazos são os seguintes:

- 1) Os Municípios consolidam suas contas e encaminham ao Estado e à União até 30 de abril;
- 2) Os Estados, em seguida, consolidam suas contas e encaminham à União até 31 de maio;
- 3) A União, finalmente, consolida suas contas e as de todos os entes da Federação e as divulga até o dia 30 de junho.

A quem compete a Fiscalização do atendimento das normas e limites da LRF?

A verificação da observância das normas e limites da LRF está a cargo do Poder Legislativo (diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas) e do Sistema de Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público (art. 59, "caput").

Quais os aspectos da gestão fiscal serão objeto de fiscalização e controle?

A fiscalização da gestão fiscal verificará o cumprimento de TODAS as normas da LRF, devendo, contudo, dar *ênfase* no que se refere a (art. 59, "caput"):

- I - atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- 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 da LRF;
- IV - providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites, conforme o disposto no art. 31 da LRF;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos (privatizações), tendo em vista as restrições constitucionais e as da LRF;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Como será feita a fiscalização pelo Sistema de Controle Interno?

Controle interno é aquele que cada poder exerce sobre seus próprios atos. É, consoante leciona José Nilo de Castro, um "controle eminentemente *técnico*, que se contrapõe ao controle externo, de dosagem *política*" (grifos no original).¹³⁰

Também conhecido como *controle primário*, tem o controle interno as seguintes finalidades (art. 74, CF):

- 1) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- 2) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos

órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

3) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

4) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno visa a criar condições para garantir a maior eficiência do controle externo, tanto quanto para garantir a administração financeira, contabilidade e auditoria, o que é feito através da avaliação dos resultados obtidos pelos administradores.¹³¹

Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF).

Em que consiste o chamado Controle Externo?

O controle externo é aquele que o Poder Legislativo exerce sobre os demais poderes, Executivo e Judiciário.

Esse controle objetiva, fundamentalmente, a verificação pelo Poder Legislativo da probidade dos gastos por parte da Administração Pública em geral, e o cumprimento da Lei Orçamentária, e é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

A este cabe relatar e dar parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, proceder auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União e, bem assim, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos de autoridades administrativas.

Como será feita a fiscalização pelos Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas constituem um corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, é cercado de garantias contra quaisquer ameaças, para exercer as suas funções.

São órgãos auxiliares do Poder Legislativo, possuindo a competência para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Os Tribunais de Contas exercem duas espécies de controle:

a) o tradicional, feito "*a posteriori*"; e

b) o controle simultâneo (ou concomitante), de finalidade preventiva.

Como se dará o controle preventivo?

No controle concomitante, os Tribunais de Contas acompanharão a execução orçamentária dos Poderes, entes da Federação ou órgãos, alertando-os quando constatarem (art. 59, § 1º):

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

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.

Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada ente da Federação e de cada Poder (art. 59, § 2º).

Estas ações preventivas serão desenvolvidas com base no exame periódico dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

Tais demonstrativos serão padronizados pelo Conselho Nacional de Gestão Fiscal.

Vale destacar que a LRF não prevê a entrega desses Relatórios aos Tribunais de Contas, cabendo a estes emitir Instruções Normativas disci-

plinando a remessa, em tempo hábil, dos demonstrativos em questão.

Como se dará o controle "a posteriori"?

Relativamente ao controle tradicional, a LRF em nada inovou, continuando este regido pelos Regimentos Internos de cada um dos Tribunais de Contas.

Quem possui legitimidade para denunciar irregularidades na gestão fical perante o Tribunal de Contas?

A resposta está no § 2º do art. 74 da CF, assim redigido: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

Vale destacar que, por força do art. 75 da CF, a disposição retro transcrita aplica-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas do Município.

NOTAS

123 Robertônio Pessoa, *Curso de direito administrativo moderno*, Brasília: Consulex, 2000, p. 81.

124 Robertônio Pessoa, *Curso de direito administrativo moderno*, cit., p. 82.

125 José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 15.

126 Art. 165, §3º, CF: "O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária."

127 Relativamente a este demonstrativo, a LRF assim está redigida: "

128 Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas no PARECER N. 042/2000 – PPE/PGE.

129 José Nilo de Castro, *Julgamento das contas municipais*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 18.

130 José Nilo de Castro, *Julgamento das contas municipais*, cit., p. 15.

131 Clóvis de Andrade Veiga, *Direito financeiro aplicado*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975, p. 189.

—|

—|

CAPÍTULO XI

Sanções Institucionais

Quais as Conseqüências do não cumprimento da LRF?

O gestor da casa pública que não cumprir a LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades, também chamadas de *sanções*.

Há dois tipos de sanções: as *institucionais*, previstas na própria LRF, e as *pessoais*, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal e em leis esparsas.

O que são sanções institucionais?

As sanções institucionais são aquelas dirigidas aos Poderes, entes da Federação ou órgãos. Estão previstas na própria LRF sob o nome de “vedações” como no (art. 11, parágrafo único), “impedimentos” como no (art. 31, § 2º), “proibições” (como no art. 31, § 1º, I) ou “restrições” (como no art. 23, § 4º).

Estão as referidas sanções institucionais reunidas em um Capítulo ou Seção da LRF?

Não. As sanções institucionais pelo descumprimento dos preceitos da LRF não foram inseridas num único ponto do seu texto, encontrando-se “espalhadas” em vários de seus dispositivos.

Quais as sanções institucionais cominadas pela LRF?

São exemplos de infrações administrativas e respectivas sanções institucionais:

INFRAÇÃO	SANÇÃO
Não criar, prever ou arrecadar todos os tributos de sua competência (art. 11, “caput”)	Impossibilidade de receber transferências voluntárias (art. 11, parágrafo único)
Gerar despesa ou assumir obrigação que não atenda o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF (art. 15)	Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio (art. 15)
Gerar despesa obrigatória de caráter continuado sem atender ao mecanismo de compensação no que se refere aos limites de despesas com pessoal (aumento permanente da receita ou redução permanente de despesa) (art. 17, §2º, c/c art. 21, I)	Nulidade do ato (art. 21, “caput”)
Aumentar despesa de pessoal utilizando de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias (art. 21, I, LRF c/c art. 37, XIII, CF)	Nulidade do ato (art. 21, “caput”)
Aumentar despesa de pessoal sem prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 21, I, LRF c/c art. 169, §1º, I, CF)	Nulidade do ato (art. 21, “caput”)
Aumentar despesa de pessoal sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 21, I, LRF c/c art. 169, §1º, II, CF)	Nulidade do ato (art. 21, “caput”)
Aumentar despesa de pessoal sem atender o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (art. 21, II)	Nulidade do ato (art. 21, “caput”)
Aumentar despesa de pessoal 180 dias antes do final do mandato (art. 21, parágrafo único)	Nulidade do ato (art. 21, parágrafo único)

INFRAÇÃO	SANÇÃO
<p>Não enquadramento das despesas de pessoal nos limites da LRF e enquanto não for feito o ajuste das mesmas (art. 23, “caput” e § 3º), ou se houver excesso no primeiro quadrimestre do último ano de mandato (art. 23, § 4º) ¹³²</p>	<p>Impossibilidade de (art. 23, §3º): receber transferências voluntárias; contratar operações de crédito (exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal); obtenção de garantias</p>
<p>Exceder a despesa total com pessoal a 95% (noventa e cinco por cento) dos limites da LRF (art. 22, parágrafo único)</p>	<p>Impossibilidade de (art. 22, parágrafo único): concessão de vantagem; 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 ¹³³; contratação de hora extra ¹³⁴</p>
<p>Desapropriar imóvel urbano sem o atendimento do disposto no §3º do art. 182 da CF (que exige prévia e justa indenização em dinheiro), ou prévio depósito judicial do valor da indenização (art. 46)</p>	<p>Nulidade do ato (art. 46)</p>
<p>Exceder a dívida consolidada o respectivo limite ao final de um quadrimestre (art. 31, “caput”) e enquanto perdurar o excesso</p>	<p>Impossibilidade de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por ARO (art. 31, §1º, I) ¹³⁵</p>
<p>Não enquadramento, em 12 meses, da dívida consolidada aos parâmetros fixados pelo Senado ¹³⁶ e enquanto perdurar o excesso (art. 31, § 2º)</p>	<p>Além da impossibilidade de realizar operação de crédito, inclusive por ARO (art. 31, §1º, I), também: impossibilidade de receber transferências voluntárias (art. 31, § 2º); figuração numa relação divulgada pelo Ministério da Fazenda (art. 31, § 4º)</p>

INFRAÇÃO	SANÇÃO
Não apresentar os Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas (art. 55, § 2º)	Impossibilidade de (art. 55, § 3º, c/c art. 51, § 2º): receber transferências voluntárias; contratar operações de crédito ¹³⁷
Não resgatar integralmente operação de crédito anteriormente contratada (art. 38, IV, a)	Impossibilidade de contratar operação de crédito da mesma natureza (art. 38, IV)
Conceder garantia em operação de crédito acima dos limites fixados pelo Senado Federal (art. 40, § 5º) ¹³⁸	Nulidade do ato (art. 40, §5º)
Realizar operação de crédito com infração do disposto na LRF (art. 33, §1º)	Nulidade do ato (art. 33, §1º); cancelamento da operação, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros (art. 33, §1º)
Não cumprir os mecanismos de correção da operação de crédito realizada irregularmente (cancelamento da operação, amortização ou constituição de reserva na LOA do ano seguinte) (art. 33, § 3º)	Impossibilidade de (art. 33, § 3º, c/c art. 23, § 3º): receber transferências voluntárias; contratar operações de crédito ¹³⁹ ; obtenção de garantias
Ter dívida honrada pela União ou Estado, em decorrência da concessão de garantia em operação de crédito (art. 40, § 10), caso não sejam obedecidos os mecanismos de correção e seus prazos	Suspensão do acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da dívida (art. 40, § 10)

INFRAÇÃO	SANÇÃO
<p>Não proceder nos 30 dias subseqüentes ao final de cada bimestre à limitação de empenho e movimentação financeira se verificado, que a realização de receita poderá não cumprir as metas estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 9º, "caput")</p>	<p>O Poder Executivo poderá limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO (art.9º, § 3º)</p>

NOTAS

132 Se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgãos, as sanções aplicam-se imediatamente, isto é, não será concedido o prazo de adaptação de 8 meses (art. 23, "caput") para o Poder ou órgão ajustar-se aos limites da despesa de pessoal.

133 Ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (art. 22, parágrafo único, IV, LRF).

134 Salvo no caso do inciso II do §6º do art. 57 da CF e as situações previstas na LDO (art. 22, parágrafo único, V, LRF).

135 Ressalvado o financiamento do principal atualizado da dívida mobiliária (art. 31, §1º, I, LRF).

136 Parâmetros estes que serão propostos pelo Presidente da República 90 dias após a edição da LRF.

137 Exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (art. 51, §2º, "in fine", LRF).

138 Da leitura do "caput" do art. 40 da LRF infere-se que tais limites somente são aplicáveis "no caso da União".

139 Exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal (art. 23, §3º, III, LRF).

— |

— |

CAPÍTULO XII

Sanções Pessoais

Além das chamadas “sanções institucionais”, previstas pela própria LRF, existem outras penalidades aplicáveis às infrações contra as Finanças Públicas?

Sim. Há também as *sanções pessoais* – isto é, aplicadas à pessoa física que praticou o ilícito – as quais, todavia, não estão contidas na LRF. Foram introduzidas em nosso ordenamento por meio de uma lei ordinária que vem sendo chamada por alguns de Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000).

As sanções pessoais podem ser de duas ordens:

- a) administrativas (como as do art. 5º da Lei n. 10.028/2000);
- b) penais (ou criminais).

Que lei(s) regula(m) os crimes contra a Lei de Responsabilidade Fiscal e respectivas sanções penais?

As sanções penais pela prática de crimes contra as Finanças Públicas foram introduzidas no ordenamento jurídico pátrio pela Lei n. 10.028/2000, que alterou a redação do Título XI do Código Penal brasileiro (Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que passou a vigorar acrescido do Capítulo IV e novos artigos.

A referida Lei 10.028/2000 também acrescentou novos dispositivos à Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1959, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários de Estado.

Também promoveu alterações no Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que estabelece os crimes de Prefeitos e Vereadores.

Quais os Crimes e respectivas Penas previstos no Código Penal relacionados às finanças públicas?

Apresentamos, abaixo, um quadro dos novos crimes introduzidos pela Lei n. 10.028/2000 no Código Penal brasileiro, indicando, ao lado, as penas aplicáveis e os dispositivos legais onde os mesmos previstos:

INFRAÇÃO	PENA	ARTIGO ¹⁴⁰
Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa	reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos	359-A
Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal	reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos	359-A, parágrafo único, I
ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei	Reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos	359-A, parágrafo único, II
Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei	detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos	359-B

INFRAÇÃO	PENA	ARTIGO
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	reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos	359-C
Ordenar despesa não autorizada por lei	reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos	359-D
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	detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano	359-E
Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei	detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos	359-F
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	reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos	359-G
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	reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos	359-H

Os crimes de “Assunção de obrigação no último ano de mandato ou legislatura” (art. 359-C) e de “Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura” (art. 359-G), criados pela Lei n. 10.028/2000, são aplicáveis aos mandatos ou legislaturas que estavam em curso no ano 2000?

Não. São aplicáveis apenas aos mandatos ou legislaturas que se iniciarem a partir de 2001, e a justificativa de tal conclusão é bem exposta por Gilberto Antonio Luiz, que, ao analisar a Lei n. 10.028/2000, assim asseverou:

“Temos para nós que especialmente esses crimes não se aplicam aos atuais mandatos ou legislaturas em curso, pois como se pode ver da redação dos dois artigos (...) referem-se a fatos ocorridos, o primeiro, nos últimos oitos meses e, o segundo artigo, nos últimos seis meses das atuais administrações ou legislaturas.

Os artigos mencionados, entraram em vigor a partir de 20.10.2000, data da publicação da lei ora sob comentário e, bem por isso mesmo, não podem retroagir para atingir fatos anteriores a sua vigência, por decorrência dos *princípios da legalidade* e da *anterioridade da lei penal*, previstos expressamente no art. 1º do atual Código Penal e repetido no Pacto Fundamental de 1988, art. 5º, inciso XXXIX)” (grifos no original).¹⁴¹

Quais as modificações introduzidas pela Lei n. 10.028/2000 na Lei n. 1.079/1950?

A Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários de Estado, passou a indicar, como tais, as seguintes condutas (art. 10):

- a) 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;
- b) 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;

- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- g) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- h) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Tais condutas constituem, também, crimes de responsabilidade:

- 1) do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, quando por eles ordenadas ou praticadas;
- 2) dos 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;
- 3) dos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição;
- 4) do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, quando por eles ordenadas ou praticadas;
- 5) do Advogado-Geral da União;

- 6) dos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar;
- 7) dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal;
- 8) dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal;
- 9) dos 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.

Quais as modificações introduzidas pela Lei n. 10.028/2000 no Dec.-lei n. 201/1967?

O Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que define os crimes de Prefeitos e Vereadores, passou a indicar como tais as seguintes condutas (art. 1º):

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;

- f) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- g) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- h) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

A Lei n. 10.028/2000 trouxe apenas sanções criminais no que se refere aos ilícitos praticados contra as finanças públicas?

Não. A Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, em seu art. 5º, também indicou certas condutas que são qualificadas como infrações administrativas contra as leis de finanças públicas. São elas:

- a) 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;
- b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- c) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- d) 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.

Tais infrações são punidas com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da

multa de sua responsabilidade pessoal (art. 5º, §1º).

O processo e julgamento de tais infrações é atribuição do Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida (art. 5º, §2º), o que evidencia a natureza administrativa de tais infrações (e respectivas sanções) – se tivessem natureza penal (criminal) o processo de julgamento das mesmas seria de competência do Poder Judiciário.

Quando entrou em vigor a Lei n. 10.028/2000?

Segundo o art. 6º da Lei n. 10.028/2000, a mesma entraria em vigor na data de sua publicação, a qual, por sua vez, se deu em 20.10.2000.

Além das penalidades cominadas pelas leis acima mencionadas, que outras penalidades podem ser aplicadas às infrações contra as finanças públicas?

Além do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e do Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, as infrações dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal também serão punidas segundo a Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que prevê que os gestores poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com a perda de cargo, inabilitação para exercício de emprego público, prisão e multa (art. 37, § 4º, CF).

Vale observar que o art. 73 da LRF permite, ainda, a aplicação das penalidades previstas nas “demais normas da legislação pertinente”, o que autoriza o uso de outras normas como, por exemplo, as da Lei n. 8.666/93, que estabelecem sanções penais pertinentes às normas de licitações e contratações públicas e as da Lei n. 8.137/90, que definem os crimes contra a ordem tributária e econômica.¹⁴²

NOTAS

140 Os dispositivos citados são do Código Penal brasileiro (Decreto-lei n. 2.848, de 1940) acrescentados pela Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000.

141 Gilberto Antonio Luiz, "Algumas observações da Lei (Penal) de Responsabilidade Fiscal – Lei n. 10.028/2000 (arts. 359-C e 359-G) e os '*restos a pagar*'", in *Síntese Jornal*, n. 46, Porto Alegre: Síntese, dez./2000, p. 8.

142 Benedito Antônio Alves et alli, *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*, cit., p. 158.

—|

—|

Considerações Finais

Sem o propósito de chegar a conclusões detalhadas sobre o tema singelamente abordado neste manual, podemos afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma norma que, a nosso sentir, veio para ficar e, quiçá, seja daquelas que costumeiramente será demandada, graças à orientação e fiscalização dos atos do poder público.

É que consiste em um conjunto de normas necessárias ao regramento do convívio social e útil para que, em situação de desmando ou falta de transparência no trato com a coisa pública, apareçam suas regras sancionadoras com o fim de abolir tais atos da vida brasileira.

Neste contexto, ao ser confrontada com sua própria índole de aplicabilidade, pode ser complementadora de outros sistemas de normas de conduta e de proteção do patrimônio público quer federal estadual ou municipal.

Tem, assim, a finalidade primordial, a mesma do Direito quando qualifica e julga as relações sociais, qual seja, de tentar fazer ouvir a voz da razão e da lei com a prevalência da proibidade administrativa em todas as suas esferas.

Segundo nos ensina Hermes Lima¹⁴³ os pontos de referência do direito são, acima de tudo, critérios de utilidade social, e não critérios de natureza estética, moral ou filosófica. No campo do direito, a apreciação do sentido social da conduta e dos fatos detém-se nos limites de suas vantagens ou desvantagens para a coexistência dos indivíduos.

Fundamentalmente, o direito está interessado nas repercussões sociais da conduta e dos fatos, e não nos pensamentos ou razões de natureza subjetiva que inspiraram as ações ou o comportamento.

Mas sobretudo ao Direito Público importa, antes, a *ordem*, e a *segurança* da sociedade. Sua vocação é a disciplina da vida social, dentro da qual os indivíduos devem acomodar-se e, de tal modo, que as angústias, as perplexidades, as reações contraditórias e pessoais de cada qual não prejudiquem o funcionamento do sistema estabelecido de le-

galidade. A ordem jurídica, portanto, não poderia basear-se em noções destituídas de objetividade legal. Nesse caso estariam as noções de bem, de mal, de justo ou de injusto.

No campo do convívio e no controle dos atos dos agentes públicos essa norma faz surgir todo um amálgama valorativo que serve de padrão de moral.

Neste sentido, moral, ético, transparente é o que não infringe os valores reinantes em um determinado contexto social e histórico, é o que não vai de encontro ao senso comum arraigado no corpo social.

Nisso, a atividade humana rege-se, num primeiro e geral momento, por este sentido de moral, que é histórico: o que é de acordo com a moral em um determinado momento poderá não sê-lo em outro.

A legitimidade do Direito e, conseguintemente, das ações do Estado que, dentro de um contexto positivista, identificava-se com critérios de legalidade formal, com a ingerência da democracia tornou-se força coativa para a capacidade de aceitação social do direito posto.

Assim, cada vez mais se instala no setor jurídico a consciência de uma validade legal material, do que é exemplo a idéia de responsabilidade fiscal substancial que exige, no próprio processo legislativo, não só o atendimento ao aspecto procedimental, mas aos valores e princípios constitucionais como o princípio da responsabilidade financeira e orçamentária, e, no direito administrativo, particularmente, o princípio da moralidade com a exigência de probidade no trato da coisa pública.

O conceito de moralidade dominante no administrativismo, forjado a partir das idéias de Kelsen, consiste num sistema de moral fechada, ou seja, própria do grupo que tem como referência (administração pública), organizada em função de determinado fim, daí a funcionalidade de seus agentes, devendo a moralidade da conduta ser aferida não no plano anímico do sujeito, mas na sua existência objetiva considerada em face dos fins propostos.

Deste modo, está cristalizada a idéia que, apesar de se formar essa moral interna ela é condicionada pelos valores socialmente considerados e não esgota o conteúdo de valor do conceito de moralidade administrativa.

Cada vez mais, o que se exige em face da moralidade administrativa é Justiça e probidade que não têm medida somente no espaço interno da administração. Decerto, passe o truísmo, não se pode falar de um justo administrativo ou de um honesto administrativo diferente de um justo ou um honesto no corpo social.

Portanto, a moralidade que deve revestir o ato administrativo não é distinta da que deve revestir os atos de qualquer delegatário de poder político, sendo antes que uma moral própria e interna da administração, uma moral informada pelos valores, entre eles a justiça e honestidade, reinantes no meio social.

Enfim a moralidade como norma principiológica não ganha concretização em si mesma, cabendo aos delegatários do poder político mediar a sua aplicação.

Rousseau, por exemplo, dizia que: “O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. Para que não haja engano a respeito dessas compensações, importa distinguir entre a liberdade natural, que tem por limites apenas as forças do indivíduo, e a liberdade civil, que é limitada pela vontade geral, e ainda entre a posse, que não passa do efeito da força ou do direito do primeiro ocupante, e a propriedade, que só pode fundar-se num título positivo”.

Exemplo rotineiro é o da escravidão moralmente aceita em muitos momentos históricos e em outros, não.

Para atender às cambiantes exigências coletivas, numa sociedade cada vez mais complexa, a Administração Pública deve estar em permanente processo de aperfeiçoamento e modernização, sempre ocupada com a transparência moralidade e eficiência dos serviços que presta à sociedade, às empresas e aos cidadãos. A prestação de serviços públicos é a razão de ser e condição de legitimidade de qualquer organização administrativa.

Podemos assim dizer que o modelo jurídico-administrativo em vigor no Brasil, em conformidade com ideário do Estado Democrático de Direito, deve atender, a uma ordem de imperativos: legalidade – moralidade – eficiência e transparência, ou como dito alhures no pre-

sente trabalho, em quatro eixos: 1) Planejamento; 2) Transparência; 3) Controle; e 4) Responsabilização. Tais diretrizes devem ser realizadas de forma equilibrada.

Todavia, o princípio da legalidade não pode se desvirtuar em legalismo formal ou em burocracia, com o comprometimento da celeridade e eficiência das decisões e ações administrativas.

Por outro lado, os justos reclamos por eficiência não podem servir de alibi ao menoscabo para com o princípio da legalidade bem como a uma de suas principais conseqüências: a observância do devido processo legal.

De fato, a submissão da Administração Pública à lei constitui-se numa das conquistas básicas do Estado de Direito. A legalidade administrativa, como é sabido, implica em exigências das mais diversas ordens no trato e condução dos "negócios públicos". Dele decorrem diversos outros princípios jurídicos, tais como o do devido processo legal, o da finalidade, o da publicidade, o da impessoalidade, o da motivação, o da razoabilidade. É a legalidade que permite o controle jurisdicional e público das condutas e decisões administrativas, sempre que estas se desviem dos interesses públicos.

Vinculada umbilicalmente aos valores acima, no princípio da legalidade está ancorado, a nosso ver, o único baluarte capaz de assegurar a construção efetiva não só de um Estado de Direito, mas, também, de um Estado Democrático.

Por meio dele promove-se uma maior garantia dos direitos dos administrados, uma legitimação do poder, um correto desempenho da função pública, um melhor conteúdo das decisões tomadas, uma maior aproximação entre Administração e cidadãos, uma justiça administrativa, e um maior controle e fiscalização dos agentes públicos.

Tais são os pontos fortes do modelo jurídico-administrativo ainda vigente fortalecido com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal a par com a observância do devido processo legal que não pode ser vista como entrave à obtenção de metas e resultados práticos e concretos no seio da Administração nem tampouco como desculpa aos maus administradores para não realizarem obras e serviços importantes e do interesse da comunidade.

Os processos, em regime de legalidade e publicidade, são tão importantes quanto os resultados. São eles que, em grande parte, garantem a sintonia dos resultados com as demandas públicas.

Após estas considerações, cumpre ainda dizer que pode parecer, todavia, que este trabalho se prestou a assimilar a LRF em comento como perfeita e acabada, sem falhas, olvidando-se, de igual modo, da freqüente impunidade e condescendência com os maus administradores e dilapidadores da coisa pública existente, desde a própria elaboração da lei até sua aplicação como, também, indiferente às inúmeras críticas lançadas, inclusive de inconstitucionalidade de alguns dispositivos.

Impõe-se assim afirmar que ao presente manual não competia adentrar em tais searas, mas sim orientar os administradores públicos, sobretudo os prefeitos do interior deste Estado, carentes de técnicos em contabilidade pública ou juristas *experts* em finanças e orçamento públicos, no cumprimento da norma.

Nessa esteira é que terá papel importantíssimo o Tribunal de Contas do Estado, não apenas em fiscalizar o cumprimento das novas regras, mas num trabalho preventivo de orientação das Prefeituras da interlândia acerca das medidas necessárias ao fiel cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esperamos ter contribuído com uma centelha de luz nesse processo de assimilação das novas regras ficando abertos a críticas e sugestões de novas perguntas que em edições futuras possam ser respondidas.

NOTAS

143 Hermes Lima, *Introdução à ciência do direito*, 31ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996, p. 35.

— |

— |

Referência Bibliográfica

01. AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei 4.320 comentada ao alcance de todos*. 2. ed. – Fortaleza: UFC – Casa de José de Alencar, 1999.
02. ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. & AFFONSO, Antônio Geraldo. *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada*. 2. ed. – São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
03. ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. 8. ed. – São Paulo: Atlas, 1994.
04. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.
05. BALEEIRO, Aliomar. *Cinco aulas de finanças e política fiscal*. – Salvador: Ed. Progresso, 1959.
06. _____. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. (atualiz. por Flávio Bauer Novelli). – Rio de Janeiro: Forense, 1996.
07. BARROS, Luiz Celso de. *Ciência das finanças*. 5. ed. – São Paulo: Edipro, 1999.
08. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 1995.
09. BENEMANN, Saul Nichele. *Compêndio de direito tributário e ciência das finanças*. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
10. BORGES, José Cassiano. & REIS, Maria Lúcia Américo dos. *O ICMS ao alcance de todos*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1995.

11. BORGES, José Souto Maior. "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua inaplicabilidade a incentivos financeiros estaduais". *Revista Dialética de Direito Tributário*. – São Paulo: Dialética, (63): 81-99, dez., 2000.
12. BROCKSTEDT, Fernando A.. *O ICM: comentários interpretativos e críticos*. – Porto Alegre: Rotermund, 1972.
13. CALAZANS, Ertúzio. *Leis orçamentárias brasileiras*. – Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 1997.
14. CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. – São Paulo: Atlas, 1995.
15. CASSONE, Vittorio. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
16. CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e, coord. *Lei de responsabilidade fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
17. CASTRO, José Nilo de. *Julgamento das contas municipais*. – Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
18. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na constituição de 1988*. – São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.
19. CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito tributário constitucional*. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
20. CRUZ, Flávio da, org. *Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. – São Paulo: Atlas, 2000.
21. DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 1965.

22. DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1996.
23. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. "A Lei de Responsabilidade Fiscal e o pacto federativo". *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. – São Paulo: RT, (33): 140-151, jul./ago., 2000.
24. FÉDER, João. *O controle do dinheiro público*. – Rio de Janeiro: Âmbito Cultural Edições [s/d.].
25. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial*. 2. ed. – Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
26. FRADE, Elzamir Muniz. *Manual sobre licitações e contratos administrativos*. – Manaus: Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, 1992.
27. GASPAR, Walter. *ICMS comentado*. 4. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.
28. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 1997.
29. HARADA, Kyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 3. ed. – São Paulo: Atlas, 1998.
30. HORVATH, Estevão. "Orçamento público e planejamento". In ____ MELLO, Celso Antônio B. de, org. *Direito tributário*. – São Paulo: Malheiros, 1997. p. 119-134 (Série Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba, n. 1).
31. ITUASSÚ, Oyama Cesar. "As alterações fiscais e a imutabilidade orçamentária". In ____ *Aspectos do direito*. – Manaus: Editora Sérgio Cardoso, 1964.
32. LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do direito*. 31. ed. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.

33. LUIZ, Gilberto Antonio. "Algumas observações da Lei (Penal) de Responsabilidade Fiscal – Lei n. 10.028/2000 (arts. 359-C e 359-G) e os restos a pagar". *Síntese Jornal*. – Porto Alegre: Síntese (46): 8-9, dez., 2000, pp. 8-9.
34. MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 10. ed. – São Paulo: Malheiros, 1995.
35. _____. *Temas de direito tributário*. – São Paulo: RT, 1993.
36. MARTINS, Cláudio. *Compêndio de finanças públicas*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1988.
37. MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. – São Paulo: RT, 1968.
38. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. et alü. *Responsabilidade fiscal*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
39. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*. – Rio de Janeiro: Forense, 1997.
40. _____. *Curso de direito financeiro*. – Rio de Janeiro: Forense, 1999.
41. NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. 14. ed. – São Paulo: Saraiva, 1995.
42. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. – São Paulo: Ed. RT, 2001.
43. _____. HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 3. ed. – São Paulo: Ed. RT, 1999.
44. PELICIOLI, Angela Cristina. "A lei de responsabilidade na gestão fiscal". *Revista de Informação Legislativa*. – Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, (146): 109-17, abr./jun., 2000.

45. PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. – São Paulo: Atlas, 1999.
46. PERES, Lázaro Borges; OLIVEIRA, Elmon Porfírio de. & GOMES, Manoel Barbosa. *Contabilidade pública*. 3. ed. – Goiânia: Conselho Regional de Contabilidade de Goiás, 1996.
47. RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. "Incentivos fiscais: conceito e espécies", *Revista EFiscal*. – Manaus: EDT Publicações (98): 46-52, set., 2000.
48. ROCHA, Ariosto de Rezende. *Elementos de direito financeiro e finanças*. – Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966.
49. ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 12. ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
50. SAMPAIO, Egas Rosa. *Instituições de ciência das finanças: uma abordagem econômico-financeira*. – Rio de Janeiro: Forense, 1991.
51. SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. "Limites orçamentários da Administração Pública", in *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, n. 4, jul.-set./1993
52. SILVA, Daniel Salgueiro da Silva. *Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: Para aplicação nos Municípios*. 2. ed. – Brasília: Conselho Federal de Contabilidade / São Paulo: Instituto Ethos, 2000.
53. SILVA, Edson Jacinto da. *O município na lei de responsabilidade fiscal*. – São Paulo: LED, 2000.
54. SILVA, Jair Cândido da. & VASCONCELOS, Edilson Felipe. *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*. – Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

55. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. – São Paulo: Malheiros, 1998.
56. SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*, edição póstuma. – São Paulo: Resenha Tributária, 1981.
57. SOUZA, Juraci Altino de. "A técnica do diferimento na área do ICMS", *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. – São Paulo (39): 31-8, jun., 1993.
58. TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à nova lei de responsabilidade fiscal*. – Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.
59. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 4. ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
60. _____. *O orçamento na constituição*. – Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
61. VEIGA, Clóvis de Andrade. *Direito financeiro aplicado*. – São Paulo: RT, 1975.
62. VIDAL, Tereza Cristina. "As exonerações fiscais à luz da Lei Complementar n. 101/2000, art. 14", tese apresentada no XXVI Congresso Nacional de Procuradores do Estado – Pousada do Rio Quente/GO, de 15 a 19 de outubro de 2000, publicada pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, 2000, pp. 541-556.
63. WILGES, Ilmo José. *Noções de direito financeiro: o orçamento público*. – Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.

ANEXOS

—|

—|

ANEXO I

Lei Complementar nº101, de 04/05/2000

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 corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange 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 subsequentes, 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 mencio-

nado 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 estabeleci-

dos 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, conterá 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 precípua, 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 assemelhadas, 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 ma-

nutenção 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 comprovação 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 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;
- 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 refinanciar 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 conterá 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 administra-

ção 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 congêneres, 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 Assembléias 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 conferir-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 respecti-

vo 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 n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n. 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 n. 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

(DOU 05.05.00)

—|

—|

ANEXO II

Mensagem nº 627, de 04/05/2000

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei n.º 4, de 2000 – Complementar (n.º 18/99 – Complementar na Câmara dos Deputados), que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 3º

“Art. 3º O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

§ 2º O projeto de que trata o *caput* será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.”

Razões do veto

“O *caput* deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se

estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.

Acrescente-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato do Presidente da República, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano.

Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei complementar não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.

Por outro lado, o veto dos prazos constantes do dispositivo traz consigo a supressão do Anexo de Política Fiscal, a qual não ocasiona prejuízo aos objetivos da Lei Complementar, considerando-se que a lei de diretrizes orçamentárias já prevê a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, 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.

Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público."

Alínea "c" do inciso I do art. 4º

"Art. 4º

I -

.....

c) parâmetros para os Poderes e órgãos referidos no art. 20, com vistas à fixação, no projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos a despesas com pessoal e a outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita corrente líquida;"

Razões do veto

"A estrutura orçamentária está concebida de maneira a propiciar a integração entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual, sendo o programa o elo de ligação entre os instrumentos de planejamento e de alocação de recursos públicos.

Nesse sentido, deve-se dar ênfase à realização das ações, representadas pelos projetos, atividades e operações especiais, com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos nos programas.

Dessa forma, estabelecer *a priori* parâmetros para a fixação de despesas, segundo a sua natureza de gasto, sem levar em consideração as prioridades da programação a ser atendida, contraria o interesse público, por inflexibilizar a alocação dos recursos, dificultando o atendimento das demandas da sociedade.

Por essa razão, propõe-se veto ao dispositivo em questão."

Alínea "d" do inciso I do art. 4º

"Art. 4º

I -

.....

d) destinação de recursos provenientes das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;"

Razões do veto

"As operações de crédito por antecipação de receita têm como objetivo legal a recomposição momentânea do fluxo de caixa global do órgão ou da entidade. Assim, não existe a possibilidade de indicar, com antecedência, a destinação dos recursos provenientes dessas operações.

Nessa mesma linha de raciocínio, o dispositivo mostra-se dúbio, com relação às demais operações de crédito, uma vez que ao se referir à "destinação dos recursos" não especificou qual a classificação da despesa orçamentária que deveria ser considerada, se por funções ou por categorias econômicas, dentre outras.

Assim, por contrariar o interesse público, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda propõem veto à referida alínea."

Inciso II do art. 4º

"Art. 4º

.....

II - estabelecerá, para efeito de adoção das medidas especificadas nas alíneas deste inciso, limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida, apurado na forma do § 3º do art. 2º, que, se excedido, implicará:

a) vedação da realização de novas operações de crédito, ressalvadas as realizadas com a finalidade de pagamento de juros, as operações por antecipação de receita e as relativas ao refinanciamento da dívida;

b) obtenção de resultado primário necessário à redução do montante da

dívida e das despesas com juros, dentre outras medidas;"

Razões do veto

"O projeto de lei complementar prevê a fixação de limites para a dívida consolidada de cada esfera de governo bem como a definição no âmbito da lei de diretrizes orçamentárias de metas de superávit primário a cada exercício.

Saliente-se que há, ainda, disciplina dos limites da dívida pública e sanções decorrentes de sua inobservância, até com expressa determinação de se considerar na dívida consolidada os valores dos precatórios judiciais doravante incluídos nos orçamentos e não pagos.

Dessa forma, afigura-se redundante a fixação de limites adicionais para a despesa com juros nominais.

Adicionalmente, o princípio que norteia o estabelecimento, no projeto de lei complementar, de limites para a dívida é a manutenção do nível de endividamento público em patamar razoável. As dívidas antigas e os juros devem continuar sendo pagos, pois, caso contrário, haveria quebra de contratos, atitude inadmissível em regime de direito democrático. Contudo, a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros, o que apresenta caráter bastante distinto, senão oposto, à tônica do projeto de lei complementar.

Por esses motivos, sugere-se oposição de veto ao referido inciso, e respectivas alíneas, por contrariar o interesse público."

Inciso III do art. 4º

"Art. 4º

.....
 III - definirá limites e condições para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado referidas no art. 17."

Razões do veto

"O art. 17 do projeto de lei complementar já estabelece as regras para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Por outro lado, se as despesas já foram legalmente definidas como sendo "obrigatórias", não há que se estabelecer limites e condições para a sua expansão. Portanto, em face da contradição que apresenta a redação do dispositivo em questão, sugere-se oposição de veto a ele, por contrariar o interesse público."

Alínea "a" do inciso III do art. 5º

“Art. 5º

.....

III -

a) pagamento de restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa ao final do exercício, nos termos do art. 41;”

Razões do veto

“O dispositivo não respeita o princípio que deve nortear a introdução de reserva de contingência na proposta orçamentária: a prudência. A reserva de contingência deve representar proteção contra riscos e passivos contingentes capazes de ameaçar o equilíbrio orçamentário e, como tal, destinar-se a gastos novos, imprevistos.

Ao prever a cobertura de despesas que não foram contempladas no período anterior por insuficiência de disponibilidade financeira, o dispositivo fere o princípio em que se assenta a reserva de contingência, que nenhuma relação possui com o conceito de saldo financeiro. Além disso, o dispositivo apresenta-se flagrantemente contrário à responsabilidade fiscal, na medida em que pressupõe a execução de despesas acima das disponibilidades financeiras do exercício.

Ademais, sendo a proposta orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo quatro meses antes de encerrado o exercício financeiro, tornar-se-ia impossível prever o montante das despesas que seriam executadas sem a correspondente cobertura financeira.

Além das razões acima, o aludido dispositivo contraria outras disposições do presente projeto de lei complementar, que determinam a obtenção de superávits primário e nominal e dispõem sobre a compatibilização entre receita e despesa.

Por esses motivos, sugere-se oposição de veto à referida alínea por ser contrária ao interesse público.”

§ 7º do art. 5º

“Art. 5º

.....

§ 7º O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia quinze de agosto de cada ano.”

Razões do veto

“A Constituição Federal, no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, o projeto de lei orçamentária da União seja encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Estados e Municípios possuem prazos de

encaminhamento que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais.

A fixação de uma mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o projeto de lei orçamentária anual contraria o interesse público, na medida em que não leva em consideração a complexidade, as particularidades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.

Além disso, a fixação de uma mesma data não considera a dependência de informações entre esses entes, principalmente quanto à estimativa de receita, que historicamente tem sido responsável pela precedência da União na elaboração do projeto de lei orçamentária.

Por esse motivo, sugere-se oposição de veto ao referido parágrafo."

Art. 6º

"Art. 6º Se o orçamento não for sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, sua programação poderá ser executada, até o limite de dois doze avos do total de cada dotação, observadas as condições constantes da lei de diretrizes orçamentárias."

Razões do veto

"Parcela significativa da despesa orçamentária não tem sua execução sob a forma de duodécimos ao longo do exercício financeiro. Assim, a autorização para a execução, sem exceção, de apenas dois doze avos do total de cada dotação, constante do projeto de lei orçamentária, caso não seja ele sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, poderá trazer sérios transtornos à Administração Pública, principalmente no que tange ao pagamento de salários, aposentadorias, ao serviço da dívida e as transferências constitucionais a Estados e Municípios.

Por outro lado, tal comando tem sido regulamentado pela lei de diretrizes orçamentárias, que proporciona maior dinamismo e flexibilidade em suas disposições.

Na ausência de excepcionalidade, o dispositivo é contrário ao interesse público, razão pela qual sugere-se oposição de veto, no propósito de que o assunto possa ser tratado de forma adequada na lei de diretrizes orçamentárias."

§ 6º do art. 20

"Art. 20

§ 6º Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*,

caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente.”

Razões do veto

“A possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar.

Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes.

Na linha desse entendimento, o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto.”

Inciso III do § 3º do art. 32

“Art. 32

.....

§ 3º.....

.....

III – equiparam-se a despesa de capital as de custeio dela decorrentes, bem como as destinadas à capacitação de servidores nas atividades-fim das áreas de educação, saúde, assistência social e segurança.”

Razões do veto

“Não é possível precisar o que seja “despesas de custeio decorrentes de despesas de capital”. Dependendo da interpretação, poder-se-ia chegar ao extremo de considerar que todas as despesas de manutenção e funcionamento são decorrentes da existência anterior de despesas de capital, como, por exemplo, a construção de uma escola, de uma estrada ou de um hospital.

Por outro lado, ao caracterizar como despesas de capital as de custeio delas decorrentes, entende-se que o projeto de lei complementar extrapola as disposições do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que não dá margem a interpretação extensiva.

Por essas razões, sugere-se oposição de veto a este dispositivo, por inconstitucionalidade.”

§ 3º do art. 40

“Art. 40

.....

§ 3º Será cobrada comissão pela garantia prestada, na forma de percentual

sobre o valor garantido, e exigido o ressarcimento das despesas efetuadas pelo garantidor à conta da operação.”

Razões do veto

“Tradicionalmente, por força de norma estatutária as agências multilaterais de crédito exigem aval da União em operações com Estados e Municípios destinadas a financiamento de projetos sociais e de infra-estrutura.

Portanto, a exigência de cobrança de comissão pela garantia prestada elevaria o custo das operações para os Estados e Municípios que as contratassem. Assim, ainda que seja procedimento usual no mercado financeiro, entende-se que o dispositivo contraria o interesse público da Federação, cujo princípio é a solidariedade e o equilíbrio federativo, uma vez que o interesse da União está resguardado pela exigência de contragarantia.

Por esta razão, sugere-se oposição de veto ao dispositivo.”

§ 4º do art. 40

“Art. 40

§ 4º A falta de ressarcimento dos valores honrados, por mais de sessenta dias a partir da data de pagamento, importará na execução da contragarantia, com os valores atualizados.”

Razões do veto

“O Tesouro Nacional tem garantido, por contrato, a imediata liberdade de ação para promover o bloqueio das transferências e a liquidação de pendências em caso de falta de pagamento à União, agindo com a tempestividade necessária.

A alteração do prazo para execução da contragarantia para sessenta dias, além de modificar os contratos a serem firmados, cria dificuldades para manter os entes avalizados em posição corrente, o que contraria o interesse público.

Por esse motivo, sugere-se oposição de veto ao referido parágrafo.”

Art. 41

“Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar:

I - as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício;

II - as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:

- a) normas legais e contratos administrativos;
- b) convênio, ajuste, acordo ou congêneres, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.

§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congêneres cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.

§ 2º Após deduzido de suas disponibilidades de caixa o montante das inscrições realizadas na forma dos incisos I e II do *caput*, o Poder ou órgão referidos no art. 20 poderá inscrever as demais despesas empenhadas, até o limite do saldo remanescente.

§ 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados."

Razões do veto

"A exemplo de vários outros limites e restrições contidos no projeto de lei complementar, o sentido original da introdução de uma regra para Restos a Pagar era promover o equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo, evitando déficits imoderados e reiterados. 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. A redação final do dispositivo, no entanto, não manteve esse sentido original que se assentava na restrição básica de contrapartida entre a disponibilidade financeira e a autorização orçamentária. O dispositivo 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 equivale, em termos financeiros, a crescimento de dívida pública.

Assim, sugere-se oposição de veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público."

Alínea "a" do inciso II do art. 63

"Art. 63

.....

II -

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária;"

Razões do veto

"O § 3º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que o "relatório resumido da execução orçamentária" será publicado "até trinta dias após o encerramento de cada bimestre".

Assim, não obstante o mérito da proposta, no sentido de criar condições mais flexíveis para pequenos municípios, a faculdade concedida aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, para a publicação semestral do referido relatório, vai de encontro à norma constitucional, razão pela qual propõe-se veto ao dispositivo."

Ademais, o Ministério da Educação manifestou-se pelo veto ao dispositivo a seguir transcrito:

Inciso II do § 1º do art. 25

Art. 25.

§ 1º

.....

II - formalização por meio de convênio;"

Razões do veto

"O estabelecimento desta exigência em lei complementar compromete importantes programas de responsabilidade deste Ministério, onde a eliminação da figura do convênio proporcionou notável avanço quantitativo e qualitativo.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola atingiram grau de descentralização sem precedentes na história, a partir da edição da Medida Provisória hoje vigente sob o nº 1.979-17, de 6 de abril de 2000.

Com base naquela medida provisória, os recursos destinados aos dois programas constituem assistência financeira de caráter suplementar, calculada com base nos parâmetros fixados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e são transferidos automaticamente pela Secretaria Executiva desse órgão aos Estados, Municípios e unidades executoras de escolas públicas, sem a necessidade de convênio, ajuste ou contrato.

Tal sistemática é fundamental para que o primeiro programa atinja mais de cinco mil municípios e o segundo mais de sessenta mil unidades executoras, ambos com excelentes indicadores de retorno social dos recursos aplicados.

Da mesma forma, a complementação da União aos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério é transferida automaticamente para as unidades da Federação, onde o valor por aluno é inferior ao mínimo nacional fixado em ato do Presidente da República.

Além dos casos concretos acima relatados, a exigência de convênio em lei complementar inviabiliza futuras experiências de simplificação de pro-

cedimentos no âmbito da Administração Pública, em programas onde aquele instrumento mostra-se progressivamente dispensável ou substituível por outros mais modernos e eficazes.

Considerando a possibilidade de restabelecimento da exigência de convênio para as transferências voluntárias anualmente e com as devidas exceções, na lei de diretrizes orçamentárias, é de todo recomendável a supressão do dispositivo em tela, por tratar-se de norma que contraria o interesse público.”

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 4 de maio de 2000.
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

—|

— — —

—|

Anexo III

Resolução nº 78, de 01/07/1998, do Senado Federal

Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O Senado Federal resolve:

CAPÍTULO I

Das Operações de Crédito

Art. 1º As operações de crédito interno e externo realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações são subordinadas às normas fixadas nesta Resolução.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução compreende-se, como operação de crédito, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, com as seguintes características:

I - toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil;

II - a concessão de qualquer garantia;

III - a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as características definidas nos incisos I e II, por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

§ 1º Considera-se financiamento ou empréstimo:

I - a emissão ou aceite de títulos da dívida pública;

II - a celebração de contratos que fixem valores mutuados ou financiados, ou prazos ou valores de desembolso ou amortização;

III - os adiantamentos, a qualquer título, feitos por instituições oficiais de

crédito;

IV - os aditamentos contratuais que elevem valores ou modifiquem prazos;

V - a assunção de obrigações decorrentes da celebração de convênios para a aquisição de bens ou serviços no País ou no exterior.

§ 2º A assunção de dívidas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações equipara-se às operações de crédito definidas neste artigo, para os efeitos desta Resolução.

CAPÍTULO II

Das Vedações e Exceções

Art. 3º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução:

I - captar recursos por meio de transferências oriundas de entidades por eles controladas, inclusive empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, maioria do capital social com direito a voto, ainda que a título de antecipação de pagamento ou recolhimento de tributos;

II - assumir compromissos diretamente com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras, mediante emissão ou aval de promissórias ou carta de crédito, aceite de duplicatas ou outras operações similares;

III - realizar qualquer operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;

IV - conceder isenções, incentivos, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, que não atendam ao disposto no § 6º do art. 150, e no inciso VI e na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Constatando-se infração ao disposto no *caput*, e enquanto não promovido o cancelamento ou amortização total do débito, as dívidas serão consideradas vencidas para efeito do cômputo dos limites dos arts. 5º e 6º e a entidade mutuária ficará impedida de realizar qualquer operação sujeita a esta Resolução.

Art. 4º Os protocolos e contratos, firmados entre os Estados e a União, relativos à renegociação de dívidas preexistentes, sob a égide da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, serão submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos, para apreciação no prazo de quinze dias, cujo parecer será objeto de

deliberação pelo Plenário do Senado Federal.

§ 1º O montante e os serviços das operações de crédito decorrentes dos contratos a que se refere o *caput* não serão computados nos limites estabelecidos nos arts. 6º e 7º.

§ 2º Em nenhuma hipótese será examinado pelo Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito a que se refere este artigo, sem que o mesmo contenha as seguintes informações:

I - receita líquida mensal do Estado, apurada em conformidade com o disposto no § 3º do art. 6º;

II - montante das dívidas que se pretende negociar.

§ 3º É dispensada a instrução dos pleitos a que se refere este artigo nos termos do art. 13 desta Resolução.

§ 4º O Poder Executivo Federal instruirá os pleitos a que se refere este artigo com todas as minutas de contratos e todos os pareceres emitidos por seus órgãos, tais como Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Banco Central do Brasil.

CAPÍTULO III

Dos Limites às Operações de Crédito

Art. 5º As operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações, em um exercício, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, observado o disposto nesta Resolução.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 2º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

§ 3º Para efeito da aplicação do limite previsto no *caput*, não serão computadas como despesas de capital dos Estados e do Distrito Federal:

I - a concessão de empréstimo ou financiamento, com base no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, do qual resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do ônus daquele imposto, ainda que por meio de fundo, instituição financeira ou qualquer outra enti-

dade;

II - as inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas pelo poder público federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal.

Art. 6º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações observarão simultaneamente os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 18% (dezoito por cento) da Receita Líquida Real anual, definida no § 3º;

II - o dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito, já contratadas e a contratar, inclusive o originário de débitos renegociados ou parcelados, acrescido, ainda, do valor devido, vencido e não pago, não poderá exceder a 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real;

III - o saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real anual, definida no § 3º, para os pleitos analisados no ano de 1998, decrescendo esta relação a base de um décimo por ano, até atingir valor equivalente a uma Receita Líquida Real anual para os pleitos analisados no ano de 2008 em diante.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração apenas o montante liberado no respectivo exercício.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 8º e 9º, respectivamente.

§ 3º Entende-se como Receita Líquida Real, para os efeitos desta Resolução, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado, ainda, o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais;

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, con-

cedidas com base na referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

§ 4º O superávit financeiro das autarquias e fundações, excluídas as de caráter previdenciário, será considerado como receita realizada para fins de cálculo da Receita Líquida Real de que trata o parágrafo anterior.

§ 5º Para efeito de cálculo do dispêndio definido pelo inciso II, serão computados os valores efetivamente pagos e a pagar em cada exercício.

§ 6º São excluídas dos limites de que trata o *caput* as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, junto a organismos multilaterais de crédito ou a instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Senado Federal.

Art. 7º O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que estejam inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil tornará pública a metodologia de cálculo do resultado primário dos órgãos e entidades do setor público abrangidos por esta Resolução.

Art. 8º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) da Receita Líquida Real, calculada na forma do § 3º do art. 6º.

Art. 9º O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 8% (oito por cento) da Receita Líquida Real, definida no § 3º do art. 6º, observado o disposto nos arts. 17 e 18.

Art. 10. Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

Art. 11. Para efeito do disposto no artigo anterior será observado o seguinte:

I - é definido o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) para o resgate dos títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seu vencimento, refinanciando-se no máximo 95% (noventa e cinco por cento) do montante vincendo;

II - o Estado, o Distrito Federal ou o Município cujo dispêndio anual, definido no inciso II do art. 6º, seja inferior a 13% (treze por cento) da Receita

Líquida Real deve promover resgate adicional aos 5% (cinco por cento) estabelecido no inciso I, em valor suficiente para que o dispêndio anual atinja 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real;

III - em caso excepcional, devidamente justificado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão pleitear ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, autorização para o não cumprimento dos limites fixados nos arts. 6º e 7º, exclusivamente para fins de refinanciamento de títulos da dívida pública.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos títulos da dívida pública emitidos com vistas a atender à liquidação de precatórios judiciais pendentes de pagamento, objeto do parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 12. A dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, objeto de refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a dos Municípios poderá ser paga em até trezentas e sessenta prestações mensais e sucessivas, nos termos de contrato que vier a ser firmado entre a União e a respectiva unidade federada.

§ 1º A obtenção do refinanciamento de que trata o *caput* para os títulos públicos emitidos para o pagamento de precatórios judiciais é condicionada à comprovação, pelo Estado ou pelo Município emissor, da regularidade da emissão, mediante apresentação de certidão a ser expedida pelo Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado, acompanhada de toda a documentação necessária, comprovando a existência dos precatórios em 5 de outubro de 1988 e seu enquadramento no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a efetiva utilização dos recursos captados em emissões similares, anteriormente autorizadas pelo Senado Federal, no pagamento dos precatórios definidos pelo citado dispositivo constitucional.

§ 2º Os títulos públicos emitidos para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que não cumprirem o disposto no parágrafo anterior, somente poderão ser refinanciados para pagamento em cento e vinte parcelas iguais e sucessivas.

§ 3º Os títulos públicos emitidos após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não são passíveis de qualquer refinanciamento, devendo ser resgatados em seu vencimento.

§ 4º As unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União, não mais serão autorizadas a emitir novos títulos.

CAPÍTULO IV

Da Instrução dos Pleitos

Art. 13. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações encaminharão ao Banco Central do Brasil os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, instruídos com:

I - pedido do respectivo Chefe do Poder Executivo;

II - autorização específica do órgão legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, para a realização da operação;

III - certidão que comprove a inexistência de operações com as características descritas nos incisos I e II do art. 3º, emitida pelo respectivo Tribunal de Contas;

IV - certidão, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que comprove o cumprimento do disposto no inciso III do art. 3º, bem como a adimplência junto à União, relativa aos financiamentos e refinanciamentos, inclusive garantias, por ela concedidos;

V - certidões que comprovem a regularidade junto ao Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, ao Fundo de Investimento Social/Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade - FINSOCIAL/COFINS, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS;

VI - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

VII - relação de todos os débitos, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

VIII - certidão expedida pelo respectivo Tribunal de Contas comprovando o cumprimento do disposto no § 2º do art. 27 e no inciso VI do art. 29, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e no inciso VII do art. 29, no § 3º do art. 32 e no art. 212 da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, acompanhada de demonstrativo da execução orçamentária do último exercício;

IX - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

X - lei orçamentária do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que são reguladas pelo art. 14.

§ 2º Os demonstrativos de que tratam os incisos VIII e IX deverão conter

nível de detalhamento que permita o cálculo dos limites e a inequívoca verificação do cumprimento das exigências estabelecidas por esta Resolução.

§ 3º Poderão ser dispensados os documentos de que trata o inciso V, desde que tais operações sejam vinculadas à regularização dos respectivos débitos.

Art. 14. Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios serão instruídos com:

I - documentação prevista nos incisos II, III, IV e IX do artigo anterior;

II - solicitação de instituição financeira que tenha apresentado ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, uma proposta firme de operação de crédito, contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias;

III - documento, assinado pelo Chefe do Poder Executivo, discriminando as condições da operação proposta pela instituição financeira e contendo declaração de concordância com as mesmas.

Art. 15. Os pedidos de autorização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que envolvam aval ou garantia da União serão encaminhados ao Senado Federal, com a documentação prevista no art. 13, por mensagem do Presidente da República, acompanhada de:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual deve constar a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria.

Art. 16. A constatação de irregularidades na instrução de processos de autorização regidos por esta Resolução, tanto no âmbito do Banco Central do Brasil quanto no do Senado Federal, implicará a devolução do pleito à origem, sem prejuízo das eventuais cominações legais aos infratores.

§ 1º A devolução de que trata este artigo deverá ser comunicada ao Poder Legislativo local e ao Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante.

§ 2º Caso a irregularidade seja constatada pelo Banco Central do Brasil, este deverá informar, também, ao Senado Federal.

§ 3º A Comissão de Assuntos Econômicos ou o Plenário do Senado Federal poderão realizar diligências junto aos pleiteantes, no sentido de dirimir dúvidas e obter esclarecimentos.

CAPÍTULO V

Das Condições Impostas às Operações de Crédito

Art. 17. As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária deverão ser, obrigatoriamente, liquidadas até dez dias úteis antes do encerramento do exercício em que forem contratadas.

Art. 18. É vedada a contratação de operação de crédito nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Parágrafo único. No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício dos mandatos mencionados no *caput*.

Art. 19. A concessão de garantia pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios a operações de crédito interno e externo exigirá:

I - o oferecimento de contragarantias suficientes para o pagamento de quaisquer desembolsos que os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios possam vir a fazer se chamados a honrar a garantia;

II - a adimplência do tomador para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

§ 1º Consideram-se inadimplentes os tomadores com dívidas vencidas por prazo igual ou superior a trinta dias e não renegociadas.

§ 2º A comprovação do disposto no inciso II será feita por meio de certidão do Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado o garantidor.

Art. 20. As leis que autorizem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a emitir títulos da dívida pública deverão conter dispositivos garantindo que:

I - a dívida resultante de títulos vencidos e não resgatados será atualizada pelos mesmos critérios de correção e remuneração dos títulos que a geraram;

II - os títulos guardem equivalência com os títulos federais, tenham poder liberatório para fins de pagamento de tributos, e seus prazos de resgate não sejam inferiores a seis meses, contados da data de sua emissão.

CAPÍTULO VI

Dos Critérios e Condições de Aprovação dos Pleitos

Art. 21. São sujeitas à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I - de crédito externo;

II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Banco Central do Brasil, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

Art. 22. Os pleitos sujeitos a autorização específica do Senado Federal, listados no artigo anterior, que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 27, não serão encaminhados ao Senado Federal pelo Banco Central do Brasil, que os devolverá ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal.

Art. 23. Os pleitos sujeitos a autorização específica do Senado Federal, listados no art. 21, que atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 27, serão encaminhados pelo Banco Central do Brasil ao Senado Federal, acompanhados de parecer técnico que deve, obrigatoriamente, conter os seguintes pontos:

I - demonstração do cumprimento dos requisitos mínimos, definidos no art. 27;

II - discriminação dos requisitos não essenciais, definidos no art. 28, ressaltando-se aqueles que não estejam sendo cumpridos;

III - análise de mérito, avaliando a oportunidade, os custos e demais condições da operação, o seu impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público, bem como o perfil de endividamento da entidade antes e depois da realização da operação.

§ 1º O parecer deve, obrigatoriamente, apresentar conclusão favorável ou contrária quanto ao mérito do pleito.

§ 2º Nos pleitos relativos à emissão de títulos da dívida pública, o parecer deve conter, também:

I - o valor dos títulos a serem emitidos e o valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, indicando-se a data de referência de tais valores;

II - análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos neste mercado;

III - em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução desses títulos desde sua emissão, registrando-se a sua valorização ao longo do tempo.

Art. 24. As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte encaminhamento pelo Banco Central do Brasil:

I - os pleitos que não atenderem a todos os requisitos mínimos serão inde-

feridos de imediato;

II - os pleitos que atenderem a todos os requisitos mínimos e a todos os requisitos não essenciais, definidos nos arts. 27 e 28, respectivamente, serão autorizados no prazo máximo de dez dias úteis;

III - os pleitos que atenderem a todos os requisitos mínimos e não atenderem a um ou mais dos requisitos não essenciais, serão enviados ao Senado Federal, acompanhados de parecer nos termos do art. 23, que sobre eles deliberará.

Art. 25. O encaminhamento dos pleitos ao Senado Federal, pelo Banco Central do Brasil, deve ser feito no prazo máximo de trinta dias úteis, contado do recebimento da documentação completa exigida por esta Resolução.

Art. 26. Caso o Banco Central do Brasil constate que a documentação recebida não é suficiente para a sua análise, solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo novo prazo a partir do atendimento das exigências.

Art. 27. Para os fins desta Resolução, considera-se requisito mínimo o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 37 e 38, e nos incisos I, II, III, IV, VI, VII, IX e X do art. 13.

Art. 28. Para os fins desta Resolução, consideram-se requisitos não-essenciais o disposto nos arts. 19 e 20 e nos incisos V e VIII do art. 13.

Art. 29. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de que trata esta Resolução não poderão ser apreciados em regime de urgência, salvo se proposta pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Art. 30. A reunião da Comissão de Assuntos Econômicos que deliberar sobre pedido de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução deverá contar com a presença de representante do Estado, do Distrito Federal ou do Município, para apresentação do pleito, e de representante do Banco Central do Brasil, para exposição do parecer emitido pela entidade.

Parágrafo único. O não comparecimento de qualquer desses representantes implicará o adiamento da votação do pleito, que passará ao primeiro lugar na pauta da próxima reunião.

Art. 31. A indicação dos relatores dos pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de que trata esta Resolução será feita mediante a estrita observância da ordem de entrada do pedido na Comissão de Assuntos Econômicos e da relação de membros titulares da Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. Um Senador já indicado como relator não será designado novamente até que todos os membros titulares da Comissão de Assuntos Econômicos tenham sido designados relatores em outros pedidos de autorização

para a realização de operações de crédito.

CAPÍTULO VII

Dos Procedimentos para Contratação de Operações de Antecipação de Receita Orçamentária e para Venda de Títulos Públicos

Art. 32. O Banco Central do Brasil analisará o enquadramento das operações de antecipação de receita orçamentária no disposto nesta Resolução tomando por base as condições da proposta firme de que trata o inciso III do art. 14.

Art. 33. Estando o pleito de realização de operação de antecipação de receita orçamentária enquadrado nas exigências desta Resolução, o Banco Central do Brasil dará conhecimento da proposta firme a todo o sistema financeiro, em recinto ou meio eletrônico mantido por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM ou em meio eletrônico mantido pelo Banco Central do Brasil, sendo permitido a qualquer instituição financeira, inclusive àquela que encaminhou a proposta firme ao Banco Central do Brasil, oferecer a mesma operação com juros inferiores ao da proposta firme inicial.

§ 1º O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais de que trata o *caput*.

§ 2º O resultado do processo competitivo a que se refere o *caput* será divulgado pelo Banco Central do Brasil, sempre que possível por meio eletrônico, a todas as instituições financeiras, ao Senado Federal, aos Tribunais de Contas e ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal e do Município com a descrição detalhada de todas as ofertas realizadas.

§ 3º Não serão aceitas propostas que cobrem outros encargos que não a taxa de juros da operação, que deve ser, obrigatoriamente, prefixada ou indexada à Taxa Básica Financeira - TBF.

§ 4º A novação de operações vincendas ou vencidas será submetida ao mesmo rito de análise e processo competitivo das operações novas.

§ 5º Realizado o processo competitivo a que se refere o *caput*, a operação de antecipação de receita orçamentária só poderá ser contratada após a entrega ao Banco Central do Brasil de declaração, assinada por representante da instituição financeira e pelo Chefe do Poder Executivo, de que não há qualquer reciprocidade ou condição especial que represente custo adicional ao expresso pela taxa de juros da operação.

§ 6º Não será examinado pelo Banco Central do Brasil, e devolvido à instituição financeira proponente, o pleito cuja proposta firme, de que trata o inciso III do art. 14, apresente taxa de juros superior a uma vez e meia a Taxa

Básica Financeira - TBF vigente no dia do encaminhamento da proposta firme.

Art. 34. Os pedidos de autorização para o lançamento, oferta pública ou colocação no mercado de títulos da dívida pública, destinados a refinanciar títulos vincendos, inclusive daqueles vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devem ser encaminhados ao Banco Central do Brasil, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, com antecedência mínima de sessenta dias úteis do primeiro vencimento dos títulos a serem refinanciados.

§ 1º O descumprimento do disposto no *caput* implicará a alteração das datas-base de todos os títulos a serem emitidos, que serão postergadas por período equivalente ao número de dias úteis de atraso, sem que haja a correspondente correção do valor nominal dos títulos a serem emitidos.

§ 2º Estando incompleta a documentação encaminhada pelo Estado, Distrito Federal ou Município, o Banco Central do Brasil solicitará a complementação dos documentos e informações, considerando-se, para efeito do disposto no parágrafo anterior, a data de entrega da documentação completa.

Art. 35. A venda de títulos da dívida pública por seus emissores será efetuada, obrigatoriamente, em leilões públicos eletrônicos realizados pelo Banco Central do Brasil ou por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais dos leilões de que trata este artigo.

§ 2º É obrigatória a publicação de edital do leilão a que se refere o *caput* com antecedência mínima de três dias úteis da data prevista para sua realização.

§ 3º Após a realização de cada leilão eletrônico, o Banco Central do Brasil encaminhará as informações relevantes sobre os mesmos, sempre que possível por meio eletrônico, às instituições financeiras, ao Senado Federal, ao Poder Legislativo da entidade emissora e ao Tribunal de Contas ao qual ela estiver subordinada.

§ 4º A recolocação no mercado de títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios mantidos em suas respectivas tesourarias ou fundos das dívidas será feita, obrigatoriamente, por meio de leilões eletrônicos, na forma definida neste artigo.

CAPÍTULO VIII

Das Responsabilidades Adicionais do Banco Central do Brasil

Art. 36. Compete ao Banco Central do Brasil exercer, no âmbito dos merca-

dos financeiros e de capitais, a fiscalização da observância das disposições desta Resolução.

Parágrafo único. O Senado Federal, quando julgar necessário, solicitará ao Banco Central do Brasil a fiscalização de operação de crédito específica junto à instituição financeira credora.

Art. 37. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações que tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, deverão remeter, quando solicitados, ao Banco Central do Brasil:

I - informações sobre o montante das dívidas fluuante e consolidada, interna e externa;

II - cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive aquelas vencidas e não pagas;

III - balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Banco Central do Brasil.

Art. 38. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sede de capitais que tiverem operações de crédito autorizadas nos termos desta Resolução deverão encaminhar mensalmente ao Banco Central do Brasil cópia de seus balancetes e execuções de caixa referentes ao mês anterior.

§ 1º O descumprimento do disposto neste artigo implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º Os demais Municípios deverão encaminhar seus balancetes e execuções de caixa sempre que solicitados pelo Banco Central do Brasil.

Art. 39. O Banco Central do Brasil informará mensalmente ao Senado Federal e dará ampla divulgação, inclusive para as instituições financeiras, por meio do Sistema de Informações do Banco Central - Sisbacen:

I - a posição de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações;

II - cada uma das operações de crédito autorizadas e não autorizadas no período, fornecendo dados sobre:

a) entidade mutuária;

b) prazo da operação;

c) condições de contratação, tais como valor, garantias e taxas de juros;

III - número de instituições financeiras participantes das operações de crédito autorizadas no período, classificadas por tipo de operação;

IV - número de instituições financeiras que apresentaram propostas para realização de operações de antecipação de receita orçamentária, no processo

competitivo definido pelo art. 33;

VI - outras informações pertinentes.

Parágrafo único. Serão informados, exclusivamente ao Senado Federal, os nomes das instituições financeiras autorizadas a realizar cada uma das operações de antecipação de receita orçamentária.

Art. 40. O Banco Central do Brasil encaminhará, trimestralmente, para conhecimento da Comissão de Assuntos Econômicos, relatório analítico, contendo valores e quantidades negociadas, sobre todas as operações de compra e venda de títulos públicos de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, indicando, para cada resolução autorizativa, a relação dos participantes da cadeia de compra e venda, assim como a modalidade da operação e seus custos e deságios.

CAPÍTULO IX

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 41. As resoluções do Senado Federal que autorizarem as operações de crédito objeto desta Resolução incluirão, ao menos, as seguintes informações:

I - valor da operação e moeda em que será realizada, bem como o critério de atualização monetária;

II - objetivo da operação e órgão executor;

III - condições financeiras básicas da operação, inclusive cronograma de liberação de recursos;

IV - prazo para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, cento e oitenta dias e, no máximo, quinhentos e quarenta dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, noventa dias e, no máximo, duzentos e setenta dias, para as demais operações de crédito.

§ 1º Nas operações de crédito autorizadas em conformidade com o inciso III do art. 11, a condição de excepcionalidade será expressamente mencionada no ato de autorização.

§ 2º Nas operações de crédito externo com garantia da União, a concessão da garantia será expressamente mencionada no ato de autorização.

Art. 42. A fiscalização quanto à correta utilização dos recursos arrecadados com a venda dos títulos vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias compete aos Tribunais de Contas a que estão jurisdicionadas as entidades emissoras.

Parágrafo único. A Comissão de Assuntos Econômicos poderá, havendo evidências de irregularidade, solicitar ao respectivo Tribunal de Contas que realize auditoria na aplicação dos recursos obtidos por meio da colocação dos títu-

los de que trata o *caput*, ou realizar diligência nos termos do § 3º do art. 16.

Art. 43. O valor atualizado dos recursos obtidos através da emissão de títulos vinculados ao disposto no parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, utilizados para finalidades distintas, passa a ser considerado dívida vencida, para efeito do cálculo dos limites definidos nos arts. 5º e 6º desta Resolução, até que haja o resgate de títulos em valor atualizado equivalente ao desvio de finalidade incorrido.

§ 1º Os Estados e Municípios dispõem de sessenta dias, contados a partir da promulgação desta Resolução, para comprovar, mediante certidão do Tribunal de Contas ao qual estão jurisdicionados, o montante de recursos utilizados no efetivo pagamento de precatórios enquadrados no disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não havendo manifestação do Estado ou do Município, ou ocorrendo o fornecimento de informações insuficientes, serão considerados os valores apurados no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pelo Requerimento nº 1.101, de 1996, destinada a apurar irregularidades na autorização, emissão e negociação de títulos públicos nos anos de 1995 e 1996.

§ 3º Nos casos em que não houver manifestação do Estado ou do Município, ou em que as informações fornecidas forem insuficientes, ou que o Relatório Final citado no parágrafo anterior não apresente cifra precisa, considerar-se-á vencido, para efeito do disposto no *caput*, o valor total atualizado dos títulos emitidos com base no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 44. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, *a* e *b*, e II, da Constituição Federal, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações para pagamento de débitos para com esta.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, é fixado o limite de 11% (onze por cento) da Receita Líquida Real, definida no § 3º do art. 6º desta Resolução.

§ 1º O valor resultante da aplicação do limite definido no *caput* será utilizado no pagamento de amortizações, juros e demais encargos da dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991, do refinanciamento de dívidas junto ao FGTS e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, no art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, na Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993, da comissão de serviços das operações amparadas pela Lei nº 8.727, de 1993, das dívidas relativas a financiamentos imobiliários firmados pelas entidades vinculadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, assumidas por esses mediante aditivo,

e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 8.727, de 1993, nesta ordem.

§ 2º A diferença entre o somatório dos pagamentos ocorridos na forma do parágrafo anterior e o valor equivalente ao limite definido no *caput* será utilizada no resgate da dívida mobiliária.

§ 3º O percentual definido no *caput* será aplicado sobre um duodécimo da Receita Líquida Real, definida no § 3º do art. 6º.

§ 4º Para efeito de apuração do valor de cada uma das prestações mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 8.727, de 1993, serão deduzidos os dispêndios com as amortizações, juros e demais encargos das dívidas ali mencionadas, efetuados no mês anterior ao do pagamento da referida prestação.

Art. 46. O disposto nesta Resolução não se aplica às atuais autarquias financeiras.

Art. 47. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, exceto o disposto no art. 7º, que entra em vigor trinta dias após sua publicação, e nos arts. 20 e 33, e no *caput* e §§ 3º e 4º do art. 35, que entram em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Art. 48. Revogam-se as Resoluções nºs 69 e 70, de 1995, 19, de 1996, e 12, de 1997, do Senado Federal.

Senado Federal, em 1º de julho de 1998

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

— |

— |

Anexo IV

Resolução nº 06/2000 do TCE/AM

Manaus, 23 de novembro de 2000

Dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das normas da Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000 (Responsabilidade Fiscal), no âmbito do Estado e Municípios, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, no uso de suas atribuições legais;

Considerando a introdução pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, de relevantes modificações na execução e no controle da administração financeira do Estado e Municípios;

Considerando a competência atribuída aos Tribunais de Contas para fiscalizar a aplicação dessa Lei, na forma prevista no seu art. 59, "caput" e incisos do seu parágrafo único;

Considerando, ainda, o disposto no Parágrafo única do artigo 1º, da Lei 2423, de 10 de dezembro de 1996, que estabelece a competência do Tribunal para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições,

RESOLVE:

Artigo 1º - Os titulares dos Poderes Executivos do Estado e dos Municípios deverão encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, ate 60 dias após o encerramento de cada bimestre, cópia do Relatório Resumido da Execução Orçamentária a que se referem o §3º do art. 165 da Constituição Federal e o art. 52 da Lei Complementar n. 101/2000, com a informação da data e a forma como ocorreu sua publicação, no prazo previsto nos citados diplomas legais, acompanhado dos Demonstrativos a que se refere a mencionada Lei.

Artigo 2º - O Relatório de Gestão Fiscal, de que tratam as artigos 54 e 55

da Lei Complementar Federal n. 101/2000, a ser emitido pelos titulares dos Poderes Executivos e Legislativos Estadual e Municipais, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, deverá ser encaminhado, com a informação da data e forma como ocorreu sua publicação, ate 60 dias após o encerramento do quadrimestre.

Parágrafo único - Os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que optarem pela divulgação semestral do Relatório de Gestão Fiscal e dos Demonstrativos referidos no art. 53 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, terão o seu encaminhamento, com o respectivo comprovante de sua divulgação, ate 60 dias após o encerramento do semestre.

Artigo 3º - O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal elaborados na forma estabelecida na Lei Complementar Federal n° 101/2000 e conforme Os modelos aprovados pelo Governo Federal, serão encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado, devidamente assinados pelas autoridades mencionadas no seu art. 54, acompanhados de uma cópia em disquete.

Artigo 4º - A prestação de contas anual dos Chefes dos Poderes Executivo Estadual e Municipal será integrada, também de:

I - Demonstrativo dos resultados alcançados pelas medidas adotadas na forma do art. 13 da Lei Complementar n.º 10112000;

II - Cópias das atas das audiências públicas realizadas ate a final de maio, setembro e fevereiro, conforme determina o §4º do art. 9º da referida lei;

III - Relatório dos projetos concluídos e em conclusão, contendo identificação, data de início, data de conclusão, quando couber, e percentual do cronograma fiscal realizado, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 45 da mesma lei;

IV - Cópias das leis, quando houver, que alterem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Parágrafo único - Os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes deverão apresentar as atas aludidas no inciso II a partir da prestação de contas referente ao exercício de 2005.

Art. 5º - Os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes deverão apresentar os Anexos de Política Fiscal, Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, assim como o Anexo de que trata o inciso I do art. 5º da Lei Complementar Federal n. 101/2000, a partir da prestação de contas relativa ao exercício de 2005.

Artigo 6º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, devendo ser remetidas cópias aos Prefeitos e Presidentes das Câmaras Municipais.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO AMAZONAS,

Em Manaus, 23 de novembro de 2000

JOÃO DOS SANTOS PEREIRA BRAGA – Conselheiro Presidente

GLÁUCIO BENTES GONÇALVES – Conselheiro

LÚCIO ALBERTO DE LIMA ALBUQUERQUE – Conselheiro

LYZANDRO GARCIA GOMES – Conselheiro

ANTÔNIO JÚLIO BERNARDO CABRAL – Conselheiro

RAIMUNDO JOSÉ MICHILES – Conselheiro Convocado

—|

—|

Anexo V

Lei nº 10.028, de 19/10/2000

Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n. 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” (AC)***

“Contratação de operação de crédito” (AC)

“Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:” (AC)

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.” (AC)

“Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:” (AC)

“I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;” (AC)

"II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei." (AC)

"Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar" (AC)

"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:" (AC)

"Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos." (AC)

"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura" (AC)

"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:" (AC)

"Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

"Ordenação de despesa não autorizada" (AC)

"Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:" (AC)

"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

"Prestação de garantia graciosa" (AC)

"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:" (AC)

"Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano." (AC)

"Não cancelamento de restos a pagar" (AC)

"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:" (AC)

"Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos." (AC)

"Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura" (AC)

"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:" (AC)

"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

"Oferta pública ou colocação de títulos no mercado" (AC)

"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:" (AC)

"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

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;” (AC)

“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;” (AC)

“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;” (AC)

“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;” (AC)

“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;” (AC)

“10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;” (AC)

“11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;” (AC)

“12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.” (AC)

“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.” (AC)

“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.” (AC)

“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." (AC)

"Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se:" (AC)

"I – ao Advogado-Geral da União;" (AC)

"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." (AC)

"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, permitindo, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia." (AC)

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;" (AC)

"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;" (AC)

"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;" (AC)

"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;" (AC)

"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;" (AC)

"XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;" (AC)

"XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da

emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;" (AC)

"XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei." (AC)

"....."

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

CAPA E DIAGRAMAÇÃO
MULTIMÍDIA COMPUTAÇÃO GRÁFICA
(092) 232-4805

IMPRESSO NO PARQUE GRÁFICO DA SEAD
MANAUS, FEVEREIRO DE 2001