

MANUAL BÁSICO

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

INSTRUÇÕES Nº 01/2000

Junho/2000

CONSELHEIROS

Robson Marinho

Presidente

Cláudio Ferraz de Alvarenga

Vice-Presidente

Fulvio Julião Biazzi

Corregedor

Antonio Roque Citadini

Eduardo Bittencourt Carvalho

Edgard Camargo Rodrigues

Renato Martins Costa

COORDENAÇÃO GERAL
Dr. Sérgio Ciquera Rossi
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SUPERVISÃO
Departamentos de Supervisão da Fiscalização I e II
Dr. Pedro Issamu Tsuruda
Dra. Prazeres Augusta Pereira de Souza

ELABORAÇÃO
Flávio C. de Toledo Jr.
Dr. Sérgio Ciquera Rossi

COLABORAÇÃO
Aires Galhego Garcia
Fernando Camacho
Francisco Carlos Grancieri
João Baptista F. de Toledo
Maurício Q. de Castro
Namir Antonio Neves
Paulo César da Silva Neves
Paulo Massaru Uesugi Sugiura
Paulo R. Gonzales Sanches

APRESENTAÇÃO

Ao promulgar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Brasil dá mostras de maturidade política e administrativa. Maturidade política, porque empenhou-se determinadamente na edição de uma lei com tamanhas implicações no cotidiano da Administração Pública, mesmo ciente de que contrariava práticas antigas, por muitos adotadas no trato das finanças públicas. Maturidade administrativa, porque, quase doze anos depois de a Constituição Federal ser aprovada, se regulamentam importantes disposições suas e, com isso, se vêm finalmente estabelecidas as bases imprescindíveis para a implantação definitiva no país de um projeto há muito idealizado, mas nunca concretizado a contento. Refiro-me ao orçamento-programa, cujo conceito vai muito além da mera previsão de receitas e fixação de despesas, com o único fim de atender à formalidade da Lei.

Isso, no entanto, por si só, é insuficiente para transformar as finanças públicas no Brasil e, assim realizar o fim último da Lei de Responsabilidade Fiscal. Resta, agora, a nós outros, pô-la em prática, conferir-lhe eficácia, tarefa sem dúvida árdua, porquanto a nova lei introduz novos conceitos, que demandam esforço para ser incorporado, e destrói convicções tradicionais, já arraigadas na cultura político-administrativa brasileira.

Tenha-se a certeza, todavia, de que o resultado do empenho necessário ao estrito cumprimento das inovadoras disposições legais será gratificante, seja para o homem público sério, seja para a sociedade como um todo. Logo se perceberá, caso se observem irrestrita e fielmente os preceitos recém-editados, o restabelecimento das condições indispensáveis à conservação do perfeito equilíbrio orçamentário-financeiro do estado brasileiro, em cada uma de suas esferas de governo, para maior benefício especialmente daqueles que mais precisam do concurso do aparelho estatal, como meio de alcançar uma existência condigna, e de futuros dirigentes, quando, para eles, malfadadas heranças de gestões precedentes, perdulárias e negligentes, deixarem de constituir fonte de preocupação e dissabor e empecilho para a realização de novos projetos. Como, aliás, já tive oportunidade de dizer em meu discurso de posse como Presidente deste Tribunal, o respeito às diretrizes legais, de um lado, propicia base sólida à Administração para o equilíbrio de suas contas e de suas finanças e, de outro, assoma como a única forma segura de garantir os contínuos investimentos que o corpo social demanda e requer do Estado e a permanente manutenção dos serviços que a este incumbe prestar, por dever constitucional.

Agora, se a inarredável tarefa de adaptação à nova ordem jurídica é árdua, o melhor modo de amenizá-la apresenta-se sob a forma da colaboração mútua.

Exatamente por isso, o Tribunal de Contas, a despeito das competências estabelecidas no próprio texto do novo estatuto, lança o presente manual, não com o propósito de evitar futuras querelas, antecipando juízos que só o exame particular de cada caso será capaz de cristalizar ao longo do tempo, nem com o propósito de esvaziar a competência fiscalizadora que tanto a Lei nº 709/93 como

a Constituição Federal mesma atribuem a este órgão auxiliar do controle externo, mas com o intuito de somar-se ao debate nacional que, seguramente, já se acerca do tema inspirado pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dada a excelência do trabalho técnico desenvolvido por servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e neste manual condensado, tenho a firme expectativa de que o quanto aqui se oferece à Administração Pública, em geral, e à Administração Pública paulista – nela compreendidas as duas esferas de governo -, em particular, muito contribuirá para tornar serena e profícua a transição do antigo para o ora em vigor regime de administração das finanças públicas.

ROBSON MARINHO
Presidente

ÍNDICE

♦ Apresentação	04	<i>pg</i>
----------------------	----	-----------

◆ Evitar Déficits. Reduzir Dívidas. Os grandes objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.	09	
◆ Abrangência Institucional da Lei Fiscal	10	
◆ Planejamento. Peça Básica da Lei Fiscal	11	
◆ O Plano Plurianual segundo a Constituição do Brasil.....	12	
◆ Os Prazos e os Conteúdos Adicionais do Plurianual, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	13	
◆ A Lei de Diretrizes Orçamentárias segundo a Constituição.....	14	
◆ Os Conteúdos Adicionais das Diretrizes Orçamentárias, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	15	
◆ Os Anexos Adicionais das Diretrizes Orçamentárias conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal	16	
◆ O Anexo de Metas Fiscais	16	
◆ O que é Resultado Primário? O que é Resultado Nominal?.....	17	
◆ Anexo de Riscos Fiscais	18	
◆ A Lei Orçamentária Anual segundo a Constituição do Brasil.....	18	
◆ Os Conteúdos Adicionais do Orçamento Anual, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	18	
◆ A Reserva de Contingência	19	
◆ Os Prazos da Lei Orçamentária Anual, segundo a LRF.....	19	
◆ A Execução Orçamentária	20	
◆ A Programação Financeira Mensal	20	
◆ O Contingenciamento de Dotações	20	
◆ Os Precatórios Judiciais	22	
◆ A Administração da Receita Pública	23	
◆ A Renúncia da Receita Pública	24	
◆ As Condições para Geração de Novas Despesas	25	
◆ As Condições para as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	25	
◆ O que é Despesa de Pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal	27	
◆ A apuração da despesa de pessoal no âmbito da esfera de governo	28	
◆ A Repartição da Despesa de Pessoal, por Poder e Ministério Público.....	29	
◆ A Adaptação aos Limites da Despesa de Pessoal	29	
◆ Penalidades pela Superação dos limites de gastos de pessoal	31	
◆ Limites das Despesas de Seguridade Social	32	
◆ A Base de Cálculo dos Limites da LRF: A <i>Receita Corrente Líquida</i>	33	
◆ As Condições para as Transferências Voluntárias	36	
◆ As Despesas com Serviços de Terceiros	37	
◆ Os Novos Conceitos de Dívida Pública da Lei de Responsabilidade Fiscal	37	
◆ Os Limites da Dívida Pública	38	
◆ A Recondição da Dívida aos seus Limites.....	39	
◆ O Ministério da Fazenda e os Limites e Condições para Contratar Operação de Crédito.....	39	
◆ Operações de Crédito Vedadas	40	
◆ Operação de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária – ARO	41	
◆ As Condições para se inscrever em Restos a Pagar	41	
◆ A Preservação do Patrimônio Público	43	
◆ Novos Projetos só depois de atendidos os que estão em andamento	43	

◆ A Transparência da Gestão Fiscal	44
◆ Novas Formas de Escriturar e Consolidar as Contas.....	45
◆ Consolidação das Contas de todas as Esferas de Governo.....	46
◆ Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	46
◆ O Tribunal de Contas e a Fiscalização da Lei Fiscal	48
◆ Resumo das Restrições da LRF para fins de mandato.....	49
◆ Calendário das atividades da Lei Fiscal.....	50
◆ As Punições pelo não-cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal	53
◆ Glossário de Siglas	55
◆ Bibliografia.....	56
◆ Resolução e Instruções 1/00	57

<p>1-EVITAR DÉFICITS. REDUZIR DÍVIDAS. OS GRANDES OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF</p>
--

Para melhor compreender o intuito básico do legislador, é preciso tecer considerações sobre a diferença entre *déficit e dívida*. Mesmo que através de um exemplo simples, como se passará a ver:

Em 1.998, uma família recebeu \$ 1.000. Gastou, ou melhor comprometeu, \$ 1.200. Certamente, não pagou esses \$ 1.200. Pagou só o que recebeu, i é, \$ 1.000. Apresentou, em 1.998, um déficit de \$ 200.

Essa família começou mal o ano seguinte. Com uma **dívida** de \$ 200. Nesse ano, o de 1.999, recebeu \$ 1.300 e gastou \$ 1.250. Conquistou ela, a família, um **superávit** de \$ 50. Contudo, os \$ 1.300 recebidos não pagaram todos os \$ 1.250 “gastos” no período, porque era preciso honrar a dívida que veio de 1.998, aqueles \$ 200. Assim, a dívida familiar, em 31/12/1.999, mostrou a seguinte posição:

Dívida em 1º/01/1.999	\$ 200
(-) Superávit de 1.999	\$ 50
(=) Dívida em 31/12/1.999.....	\$ 150

Dessa forma, o superávit de 1.999 reduziu, em \$ 50, o estoque da dívida familiar.

Apesar de simplista, o exemplo ilustra o mecanismo que vale para as entidades federadas da Nação, União, Estados e Municípios. O bom administrador busca superávits no intento de diminuir a dívida acumulada, fruto esta de déficits verificados em anos pretéritos.

Assim, déficit é o resultado negativo apurado num determinado corte de tempo, os 12 meses do ano civil. Dívida, por sua vez, é o déficit orçamentário, *não pago*, acumulado em sucessivos períodos de tempo, ou seja, em sucessivos anos civis.

Déficit orçamentário causa dívida. Por outro lado, dívida, quando financiada, também causa déficit, porque os juros daquela pressionam o orçamento. Déficit é um resultado. Dívida, uma posição, um estoque.

A Lei de Responsabilidade Fiscal combate o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas.

Essa Lei procura, ainda, reduzir o nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento,

nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada.

2- ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

A Lei Complementar 101/00 alcança todos os entes estatais, União, Estados e Municípios, seus Poderes e suas entidades da Administração indireta, destas excluídas as empresas que *não* dependem do Tesouro do ente ao qual se vinculam.

Livre da LRF está, p.ex., uma empresa pública que obtém, ela mesma, recursos necessários ao seu próprio custeio, mesmo que, para tanto, venda mercadorias e serviços à Prefeitura ou ao Estado.

No âmbito da Administração direta, ou centralizada, estão submetidos à Lei Fiscal os órgãos que se seguem, neles omitidos os da União, pois não se contextualizam neste trabalho.

2.1 – nível estadual:

- Poder Executivo: a Administração do Estado;
- Poder Legislativo: a Assembléia Legislativa e o Tribunal de Contas;
- Poder Judiciário: o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.
- Ministério Público

2.2- nível municipal

- Poder Executivo: a Prefeitura do Município;
- Poder Legislativo: a Câmara dos Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

3- PLANEJAMENTO. PEÇA BÁSICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Planejar é preciso. Eis uma exigência básica da Lei Fiscal.

O Município não mais poderá apresentar planos orçamentários feitos, apenas, para cumprir a forma da lei. Planos sem compromisso, copiados, singelamente, de modelos disponíveis no mercado.

Não planejar significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniência, que vão surgindo à frente.

Quantos empréstimos, onerosos, precisaram ser feitos por falta de planificação? Quantas obras foram iniciadas às custas da paralisação de outras? Quantas ações, realizadas emergencialmente e a alto custo, poderiam ter sido antes previstas? Quantos servidores foram admitidos em setores que nada tinham a ver com as reais prioridades da Administração?

A carência de planejamento orçamentário era justificada pela não-edição da lei complementar que definirá os contornos básicos dos três instrumentos que integram o processo orçamentário nacional, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual (*art. 165, § 9º, CF*).

Agora, a Lei Complementar 101/00 disciplina conteúdos de dois daqueles instrumentos, as diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, ambas de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Para os fins da Lei Fiscal, a LDO é, de longe, o documento mais importante. Nela, dentre outras situações, serão anunciadas as metas fiscais, ou seja, o montante a ser arrecadado e como e onde isto será despendido, seja em pessoal e outras despesas de custeio, subvenções, investimentos ou utilizando-se do superávit primário, no pagamento do principal e juros da dívida.

Ao longo da realização do orçamento, o Tribunal de Contas examinará os Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, para verificar se o prometido na LDO está, mesmo, sendo cumprido.

Portanto, o Estado e os Municípios, especialmente estes, deverão preparar-se para projetar, a médio e longo prazos, suas receitas e despesas, controlá-las e limitar gastos quando as metas mostrarem-se comprometidas.

4- O PLANO PLURIANUAL SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

A Constituição de 1988 introduziu significativa alteração no sistema orçamentário nacional, que passou a ser composto por 3 leis, integradas entre si:

- O plano plurianual – PPA, mais abrangente do que o então Plano Plurianual de Investimentos;
- A lei de diretrizes orçamentárias – LDO, inovação da Carta;
- A lei orçamentária anual – LOA, que deixou de ser o único instrumento legal da dinâmica orçamentária.

Duas normas constitucionais revelam o que vem a ser esse plurianual. Uma delas, proíbe investimento que demande mais de um ano de execução, sem que o investimento esteja previsto no PPA ou em lei que neste permita a inclusão (*art. 167, § 1º*). A outra regra, revela o conteúdo mínimo do PPA, qual seja:

- Previsão, para 4 anos, das despesas de capital, aquelas que aumentam o patrimônio público (*equipamentos, obras*) ou diminuem a dívida de longo prazo (*amortizações do principal*);
- Previsão, para 4 anos, de gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA;
- Previsão, para 4 anos, de novos programas, de duração continuada. Ex.: implantação da Guarda Municipal ou do Serviço de Apoio ao Pequeno Agricultor.

À época da elaboração do PPA, a pergunta-chave é: ***nos próximos 4 anos, o que será feito na Administração, além de manter aquilo que já funciona?***

Plurianual significa, pois, expansão, aprimoramento da ação governamental. Nele não cabe as atividades corriqueiras, de operação dos serviços já instalados.

5- OS PRAZOS E OS CONTEÚDOS ADICIONAIS DO PLURIANUAL, CONFORME A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo de Lei Fiscal previa prazos e a inserção de Anexo ao plano plurianual. O Presidente da República vetou tais dispositivos, sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, se tal veto prevalecer, os prazos do PPA continuam sendo os das leis orgânicas municipais ou, na omissão destas, prevalecem os períodos fixados Carta de 1988 (*art. 35, § 2º, I, ADCT*), já que a Constituição do Estado de S. Paulo não os dispõem.

Prescritos na Constituição Federal, os prazos de tramitação legislativa do plurianual são os que seguem:

- ◆ *Até 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo*: envio do projeto ao Poder Legislativo.
- ◆ *Até o encerramento da sessão legislativa (meados de dezembro)*: Legislativo devolve o autógrafo para sanção executiva.

6- A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO foi a grande inovação no sistema orçamentário nacional, introduzida que foi pela Carta de 1.988, e, nesse contexto, revelou-se o que, minimamente, deve estar presente nas *Diretrizes* (§ 2º, *art. 165*):

- Metas e prioridades para o exercício seguinte; aqui, é detalhado a parcela do plurianual que se realizará no ano vindouro; esse teor, o das metas e prioridades, faz da LDO uma “*ponte*” entre o plano plurianual e a lei de orçamento;
- Orientação para a elaboração do orçamento-programa . Ex.: quais os setores que contarão com mais verbas? Nisto, quanto caberá ao Legislativo? Qual o percentual para abertura, por decreto, de créditos suplementares?
- Alteração na legislação tributária; neste ponto, o Executivo sinalizará que pretende, p.ex., elevar a alíquota do IPTU ou corrigir seus valores venais;
- Mudanças na política de pessoal; neste caso, a Administração informará que pretende criar e prover cargos, conceder aumento ao funcionalismo, reestruturar carreiras etc; *é nula a despesa de pessoal que não dispuser de tal previsão (art. 21, I; LRF)*;

Caso não estejam previstos na lei orgânica municipal, os prazos de apreciação legislativa da LDO serão os que se apresentam na Constituição do Estado de S. Paulo (*art. 39, I, ADCT*):

- ***Até 30 de abril***: envio do projeto à Câmara dos Vereadores;
- ***Até o término do primeiro período da sessão legislativa (meados de junho)***: devolução do autógrafo para sanção do Prefeito.

Diante desses prazos, resta claro, os conteúdos e anexos ***adicionais*** da LDO serão, tão-somente, elaborados em 2.001, pois a Lei Fiscal foi publicada em data posterior ao envio, à Câmara, do projeto de LDO (*v. Calendário de Atividades, item 40*).

<p>7- OS CONTEÚDOS ADICIONAIS DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, CONFORME A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</p>
--

Para os propósitos da LRF, a lei de diretrizes orçamentárias é o meio mais valioso para planejar os rumos das finanças públicas.

Além dos conteúdos solicitados pela Constituição, a LDO passará a prever várias outras situações. São elas:

- Critérios para contingenciamento (“congelamento”) de dotações, quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos (*art. 4º, I, b), LRF; v. item 12.2*);
- Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas (*controle operacional; art. 4º, I, e), LRF*);
- Condições para ajudar financeiramente (*subvencionar*) instituições privadas (*ex.: nome da instituição, valor a ser repassado, destinação do repasse, metas de atendimento etc; art. 4º, I, f); LRF*);
- Condições para transferir recursos para entes da Administração indireta (*ex: cumprimento de metas por parte de autarquias, fundações, empresas: art. 4º, I, f), LRF*);
- Autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias do Estado e da União. Ex.: gastos de operação do quartel da Polícia Militar, do Tiro de Guerra, do Cartório Eleitoral, da Delegacia de Polícia, do Fórum, dentre tantos outros (*art. 62, I, LRF*);
- Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que em andamento estão (*art. 45, caput, LRF*);
- Critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal para todo o Município, nele incluído a Câmara (*art. 8º, caput, LRF*);
- Percentual da receita corrente líquida que será retido, na peça orçamentária, enquanto Reserva de Contingência (*art. 5º, III, LRF*).

8- OS ANEXOS ADICIONAIS DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, CONFORME A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Independente de seu tamanho, os municípios deverão, a partir de 2.001, preparar sua LDO com os oito novos conteúdos, antes apresentados.

Contudo, as Comunas com menos de 50 mil habitantes organizarão os Anexos da LDO, a seguir apresentados, a partir de 2.005: (v. *Calendário, item 40*).

8.1- O ANEXO DE METAS FISCAIS

Segundo a LRF, esse Anexo preverá metas para os três anos seguintes. É o triênio móvel, melhor ilustrado com o exemplo: em 2.001, serão previstos resultados para 2.001, 2.002 e 2.003; já, em 2.002, serão reprogramadas, se for o caso, as metas de 2.002, 2.003 e 2.004.

E, o que vem a ser essas metas fiscais?

Meta fiscal é o que se espera arrecadar, gastar e fazer “sobrar”. “Sobrar”, no caso, visando pagar juros e o principal da dívida, seja ela fluutuante ou permanente. Essa sobra é chamada de superávit primário, como será visto no item 9.1.1, deste Manual.

Enfim, o Anexo das Metas Fiscais compreenderá:

- Previsão trienal da receita, da despesa, e, do confronto destas, a estimativa dos resultados nominal e primário;
- Previsão trienal do estoque da dívida pública; neste caso, serão considerados o passivos financeiro e permanente;
- Avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- Evolução do patrimônio líquido, este termo foi extraído da Contabilidade Comercial, porque na Pública utiliza-se Ativo Real Líquido (*resultado patrimonial positivo*) ou Passivo Real Descoberto (*resultado patrimonial negativo*); na concepção da Lei 101, patrimônio público é recurso para reduzir o estoque da dívida;
- Avaliação financeira e atuarial dos fundos de previdência dos servidores públicos;
- Estimativa de compensação da renúncia de receitas (*anistias, remissões, isenções, subsídios etc*) e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (v. *item 15*).

De acordo com o projeto de lei de crimes fiscais, será responsabilizado Prefeito que não apresentar esse Anexo de Metas Fiscais (v. *Quadro de Punições, item 41*).

8.1.1- O que é Resultado Primário? O que é Resultado Nominal?

Em vários trechos, a LRF refere-se a resultado primário e nominal.

Em síntese, resultado primário é a diferença entre receitas e despesas, delas excluídas tudo o que diga respeito a juros e a principal da dívida, tanto pagos quanto recebidos.

Vale dizer, enquanto o resultado nominal é a diferença entre *todas* as receitas arrecadadas e *todas* as despesas empenhadas, o r. primário delas retira o conteúdo relativo à dívida, recebido ou pago pela entidade pública.

Um dos intuitos marcantes da Lei Fiscal é fazer com que o superávit primário abata a dívida pública.

O conceito apresentado é o que mais se utiliza na Administração Pública. De todo modo, o Presidente da República encaminhará ao Congresso uma proposta de cálculo dos resultados primário e nominal (*art. 30, § 1º, IV, LRF*).

À guisa de ilustração, o Banco Central, através do Comunicado 6.304, de 7/8/1.998, informou seu método de apurar o resultado primário:

- Receitas orçamentárias arrecadadas
- (-) Operações de Crédito
- (-) Receitas Escriturais (*anulação de Restos a Pagar*)
- (-) Receitas obtidas com aplicações financeiras
- (-) Despesas empenhadas
- (+) Despesas com juros e principal da dívida

(=) Resultado Primário

8.2- ANEXO DE RISCOS FISCAIS

A lei de diretrizes orçamentárias será formada, também, de mais um Anexo, o de Riscos Fiscais, onde se avaliará a ocorrência de pagamentos incertos, eventuais, que sobrevêm ao longo da execução orçamentária. Ex.: ação judicial que poderá elevar, muito, a despesa daqui a 1 ano.

9- A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

Conforme a Carta de 1.988, o orçamento anual compreende:

- O orçamento fiscal, onde se estimam receitas e despesas de toda a Administração Pública, incluindo a indireta;
- O orçamento de investimento das estatais, por fonte de financiamento (*Tesouro Central, recursos próprios, bancos*);
- O orçamento de seguridade social, nele incluído a Saúde, a Assistência e a Previdência Social.

10- OS CONTEÚDOS ADICIONAIS DO ORÇAMENTO ANUAL, SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Além do teor previsto na Constituição e na Lei Federal nº 4.320/64, a lei orçamentária anual conterá:

- Anexo atestando compatibilidade com as metas fiscais da LDO, vale dizer, se estas prevêm, para 2.002, um superávit orçamentário de 10%, o orçamento desse ano pedirá despesas inferiores às receitas, em 10%;
- Documento revelando como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado. Ex.: o Município B dará

isenção de IPTU aos aposentados, mas essa perda será compensada com o aumento da alíquota do ISS;

- Provisão de Reserva de Contingência para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais.

10.1- A RESERVA DE CONTINGÊNCIA

O Presidente da República vetou a pretensão de se imprimir caráter *financeiro* à Reserva da Contingência, isto no intento de atender Restos a Pagar sem suporte de caixa.

Segundo o veto, o remédio para Restos a Pagar sem cobertura financeira é “*dispositivo flagrantemente contrário à responsabilidade fiscal, na medida em que pressupõe a execução de despesas acima das disponibilidades financeiras do exercício*” (in: *Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Dessa forma, a lei orçamentária preverá Reserva de Contingência no intuito, *único e exclusivo*, de atender pagamentos imprevistos, inesperados, contingentes (*art. 5º, III, b, LRF*).

Essa Reserva, assim, volta a cumprir sua função original, a de servir com meio de remanejamento entre verbas orçamentárias, melhor dotando as que têm a ver com compromissos não esperados durante a programação orçamentária.

11- OS PRAZOS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Presidente da República vetou a imposição de prazos para tramitação do orçamento anual, sob o argumento, principal, de que “*Estados e municípios possuem prazos determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas*” (in: *Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Em assim sendo, se as Leis Orgânicas Municipais furtarem-se àquela previsão, valerão, mesmo, os prazos da Constituição do Estado de S. Paulo (*art. 39, II, ADCT*):

- ◆ *Até 30 de setembro*: envio do projeto orçamentário ao Poder Legislativo;
- ◆ *Até encerramento da sessão legislativa (meados de dezembro)*: devolução do autógrafo para sanção executiva.

12- EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

12.1- PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA MENSAL

Até 30 dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo divulgará a programação financeira mensal, nesta abrangendo todo o ente federado (*Legislativo, Judiciário, MP e, claro, o próprio Executivo*). O limite para tanto é a despesa total autorizada (*dotação ou verba total*).

Aqui, sempre é bom lembrar, a Lei 4.320 fala em programação trimestral, enquanto a LRF a quer mensal (*art. 8º, caput. L. 101/00*).

A programação de saídas financeiras é tarefa importante na boa administração financeira, porquanto a receita pública oscila, sobe e desce, às vezes muito, durante os 12 meses do ano. Essa programação evita as custosas ARO – Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária.

12.2- O CONTINGENCIAMENTO DE DOTAÇÕES

Caso a receita venha evoluindo abaixo do esperado, comprometendo, por isso, os resultados prometidos na LDO, os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, por conta própria, contingenciarão (“congelarão”) parte de suas verbas e quotas financeiras, na medida exata da queda da receita.

Se os Poderes e o Ministério Público não realizarem o contingenciamento, o Poder Executivo, como administrador do erário, estará habilitado a fazê-lo,

mediante corte, proporcional, dos repasses mensais àquelas unidades orçamentárias (*duodécimos*).

Como dito, o critério dessa restrição orçamentária estará previsto na LDO (*ex.: a primeira despesa a ser cortada será a de investimentos, depois as ações desportivas e culturais; depois os adiantamentos para viagem*).

Essa avaliação de desempenho da receita acontecerá a cada dois meses, tendo por base o documento anual que estimou a arrecadação, para intervalo de dois meses (*art. 13, LRF*). Sem essas metas bimestrais de receita não seria possível tal controle orçamentário (*v. item 13*).

Até o final de maio, setembro e fevereiro, a Prefeitura, em audiência pública, demonstrará a realização do que se afiançou, na LDO (*art. 9º, § 4º, LRF*).

Exemplificando: no 5º bimestre de 2.002, o controle orçamentário do Município E revelou a seguinte posição:

BIMESTRE	META DE ARRECADAÇÃO	RECEITA ARRECADADA	DIFERENÇA ACUMULADA
1º	1.000	1.100	+ 100
2º	1.200	1.250	+ 150
3º	1.300	1.200	+ 50
4º	1.100	1.100	+ 50
5º	1.500	1.170	(280)
6º	900	-	-
TOTAL	7.000		

No 5º bimestre do ano a diferença negativa de 280 projeta, para 2.002, um déficit orçamentário de 4% (280/7.000), *supondo-se, para tanto, que o Município E venha empenhando valor próximo da Receita Prevista*.

Se essa Administração prometeu, na LDO, superávit de 0,5%, terá ela que “congelar” valor equivalente a 4,5% das dotações iniciais da Prefeitura e da Câmara, ou, o que dá no mesmo, *limitar os empenhos* em até 95,5% da verba

original. Todo esse esforço , para se atingir o que foi, de antemão, assegurado na LDO (*superávit de 0,5%*).

Até 2.006, municípios com menos de 50 mil habitantes limitarão seus empenhos, tão-somente, quando apresentarem dívida fundada acima dos limites fixados pelo Senado da República (*art. 31, § 1º, II, LRF*).

O projeto de lei de crimes fiscais, ora em trânsito no Congresso, tipifica como infração administrativa a omissão em cortar despesas, assim que isto for necessário (*v. Quadro de Punições, item 41*).

O Tribunal de Contas observará o cumprimento da regra do “congelamento”, através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (*v. item 37*), alertando os órgãos transgressores, quando presentes as condições para a contenção orçamentária (*art. 59, § 1º, I, LRF*).

12.3- OS PRECATÓRIOS JUDICIAIS

Os registros contábeis passarão a identificar pessoas e empresas que receberam precatórios judiciais, isto, no afã de se controlar a ordem cronológica de pagamentos.

Aqui, importante ressaltar, somente a escrituração identificará os beneficiados; em hipótese alguma, as verbas do orçamento designarão pessoas e casos ligados a pendências judiciais (*art. 100, CF*).

Para fins de aplicação dos limites da dívida, os precatórios não pagos integram a Dívida Consolidada.

13- A ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA PÚBLICA

A boa gestão dos ingressos financeiros é prática fundamental no regime de responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar 101/00 não se preocupa, apenas, em limitar o gasto público. Tem em mira, também, uma melhor gestão da receita, que reduza a evasão e a sonegação fiscal e evite a renúncia descompensada de arrecadação.

Ao prever a arrecadação seguinte, o orçamentista municipal levará em conta as seguintes situações:

- alterações na legislação tributária (ex.: elevação na alíquota do IPTU, aprovada na LDO e em lei específica);
- crescimento da economia local (ex.: aumento de participação no ICMS, fruto de uma empresa que, há 2 anos, instalou-se no Município);
- variação do índice de preços (ex.: a inflação repercute não só sobre a despesa; a receita também infla com o aumento do custo de vida).

Esses três procedimentos não carregam novidade. A Lei 4.320 e a prática do orçamento já os prescreviam. Inovação, mesmo, é a necessidade de se prever, **para cada intervalo de dois meses**, o que se espera arrecadar no ano. Isto, 30 dias após a publicação do orçamento. Essas metas bimestrais de arrecadação possibilitam o cálculo que pode resultar no “congelamento” de dotações (v. *item 12.2*). Aqui, vale lembrar, grande parte dos municípios não estimavam sua receita para períodos menores que o ano, impedindo, assim, avaliações parciais de desempenho da receita.

Outra novidade da Lei Complementar 101/00 é fazer que o Executivo divulgue, quando cabível, seu programa de melhoria da arrecadação, sua política tributária, enfim (*art. 13, LRF*). Depois, quando terminado o ano, o chefe do Executivo prestará contas das realizações no campo tributário (*art. 58, LRF*).

Quando a receita própria mostrar-se declinante nos 3 últimos anos (*art.12*), essa política tributária poderá conter:

- medidas para atualização do cadastro de contribuintes;

- critérios de fiscalização para evitar a evasão, elisão e sonegação de impostos e taxas municipais;
- revisão das isenções já concedidas;
- métodos para intensificar a cobrança da dívida ativa;
- adequação das taxas ao custo real dos serviços.

O Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo verificará o cabimento das justificativas para a queda da receita, quando examinar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

A propósito, não receberá transferência voluntária (*v. item 23*) o Município que se furtar à cobrança dos impostos que lhe são próprios. Isto, atingirá Comunas que, p.ex., concedem isenção total de IPTU.

Além do mais, sempre é bom lembrar, o descaso e a negligência na arrecadação de tributos são omissões tidas como ato de improbidade administrativa (*art. 10, X, Lei nº 8.429/92*).

Aquilo que a doutrina já ensinava, a Lei Fiscal, expressamente, determina, quer isso dizer, o Legislativo só alterará a Receita Prevista, após provar, com rigor, que houve erro de estimativa orçamentária (*art. 12, § 1º, LRF*). Para tanto, a Casa de Leis disporá de estudos que justificam o tamanho da Receita, encaminhados, pelo Executivo, 30 dias antes do projeto orçamentário (*art. 12, § 3º, Lei Complementar nº 101/00*). Afasta-se, aqui, a prática da superestimação que respalda emendas à lei de meios.

13.1- A RENÚNCIA DE RECEITA PÚBLICA

Dentre outros, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido são formas de o Poder Público abrir mão de receitas que lhe cabem.

No art. 165, § 6º a Constituição Federal já determina que o orçamento anual se faça acompanhar de um demonstrativo, onde a Administração revele as conseqüências fiscais da renúncia de receita.

Agora, a Lei de Responsabilidade Fiscal limita, com mais vigor, a desistência em questão, obrigando o governo concessor a demonstrar que a renúncia não prejudicará os resultados propostos na LDO, ou então, que a perda será compensada com ações que resultem no aumento da **receita tributária própria** (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo). Ex.: *isenção de IPTU para um bairro pobre terá, em contrapartida, a elevação do valor venal dos imóveis de um bairro rico.*

Essa maior dificuldade para distribuir isenções inibirá a guerra fiscal entre os municípios.

14- AS CONDIÇÕES PARA A GERAÇÃO DE NOVAS DESPESAS

O Prefeito do Município F resolve implantar programa de combate à dengue; para tal, não precisa de uma lei específica, bastando uma autorização orçamentária. A partir da Lei Complementar nº 101/00, precisa, contudo, estimar o custo dessa iniciativa, por três anos, bem como declarar, antes do empenho ou da licitação, que há dotação suficiente para garantir a atividade pretendida (*art. 16, I, II, LRF*).

Segundo a Lei Fiscal, desapropriação de imóveis urbanos iguala-se a esse tipo de despesa (*art. 16, §4º, II*).

Se não atenderem aqueles dois requisitos, as novas despesas serão tidas como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Para o projeto de lei de crimes fiscais, constitui delito contra as finanças públicas a ordenação de gasto não autorizado.

15- AS CONDIÇÕES PARA AS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Preenchimento de cargos públicos, concessão de aumento salarial para o funcionalismo, implantação do fundo da criança e do adolescente,

reestruturação do plano de cargos e salários, exigência de contribuição permanente à Santa Casa de Misericórdia, tudo isso, são ações que derivam de lei específica, **obrigando** o Poder Público a despesas que se repetirão, continuamente, ao longo dos exercícios.

Segundo a Lei Complementar nº 101/00, gasto obrigatório de caráter continuado é o que se submete a três quesitos: a) tem natureza **corrente**, vale dizer, é voltado à operação e manutenção dos serviços existentes; b) decorre de ato normativo ou de lei específica, que não seja a de orçamento; c) prolonga-se por, pelo menos, dois anos (*art. 17, LRF*).

A despesa obrigatória, continuada, demandará estimativa de custos, para três anos, e compensação mediante aumento **permanente** de receita ou redução **permanente** de despesa ou, de ambos.

Em outras palavras, o chefe de cada Poder instruirá processo administrativo, onde compareça: a) estimativa trienal da despesa continuada; b) comprovação de que esta não afetará as metas fiscais, no caso dela, a despesa continuada, implementar-se já no exercício de criação; c) plano de compensação mediante aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa

No caso do Município, repasse maior do ICMS provocado por uma nova indústria não é, para efeitos da Lei Complementar nº 101, encarado como aumento **permanente** de receita; esta modalidade só inclui ações que elevam a receita tributária **própria** (IPTU, ISS, ITBI e taxas municipais).

Estão livres da compensação as despesas com juros, o reajuste geral anual dos salários dos servidores (*art. 37, X, CF*) e a concessão de benefícios a quem satisfaça às condições habilitadoras.

O Plano de Compensação das despesas obrigatórias continuadas acompanhará, também, o projeto de lei orçamentária (*art. 5º, II, LRF*). Sem o cumprimento desse Plano, tais dispêndios serão tidos como não autorizados, irregulares e lesivos ao patrimônio público, sujeitando seu ordenador a responder por crime contra as finanças públicas, caso seja aprovado o projeto de lei de crimes fiscais (*V. Quadro de Punições, item 41*).

16- O QUE É DESPESA DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?

A Lei Camata e, depois, a Lei Complementar 96/99, também revogada, serviram para frear os gastos de pessoal no organismo público, regulamentando, por isso, o art. 169 da Carta Magna.

Hoje, os limites de despesa de pessoal são previstos na Lei Complementar 101/00, que, em seu art. 18, enumera vários gastos entendidos como de pessoal:

- os vencimentos e os salários dos ativos, os proventos dos aposentados e pensionistas, embutidos, neles todos, adicionais, gratificações , horas extras e qualquer outro tipo de acréscimo;
- os encargos sociais que a Administração seja levada a atender pela sua condição de empregadora (*recolhimentos aos regimes de previdência, FGTS etc*);
- os subsídios dos agentes políticos (*Governador, Prefeito, Deputado, Vereador*);
- o montante despendido com terceirização de mão-de-obra que substitui servidores públicos.

Aqui, inova a LRF quando insere, de forma genérica, a mão-de-obra terceirizada, *substitutiva de servidores*, no âmbito dos gastos de pessoal, preocupando-se, por certo, com o crescimento de prática muito em voga no setor público. A Lei furtou-se a melhor elucidar a natureza dessa contratação, não sendo este Manual o instrumento hábil para se empreender tal análise.

Além disso, essa despesa de locação de trabalhadores não mais poderá ser classificada no abrangente elemento 3.1.3.2 (*Outros Serviços e Encargos*), mas, exclusivamente, no elemento 3.1.1.1-03 (*Outras Despesas de Pessoal*).

17- A APURAÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL NO ÂMBITO DA ESFERA DE GOVERNO

O cálculo da despesa de pessoal leva em conta período de 12 meses. Considera os *empenhos* havidos no mês de apuração e nos onze anteriores (§ 2º, art. 18, LRF).

Assim, a apuração toma por base o compromisso, o empenho, e , não, o pagamento. É, e nem poderia deixar de ser, o regime de competência da L. 4.320.

Para Estados e Municípios, o limite continua sendo 60% da Receita Corrente Líquida – RCL. A nova fórmula de apuração é a que se segue:

- Despesa Empenhada nas dotações de pessoal (*Adm. direta e indireta*)(*)
- (-) indenização por demissão de servidor ou empregado
- (-) incentivos à demissão voluntária
- (-) despesas com a convocação extraordinária de parlamentares (*casos de urgência ou interesse público relevante*)
- (-) pagamento de precatórios trabalhistas ref. a períodos anteriores ao da apuração
- (-) despesas com inativos custeadas por contribuições dos segurados e por outros recursos dos regimes próprios, cf. alíneas b) e c), inciso VI, § 1º, art. 19, L. 101/00 (*v. expurgos na base de cálculo, item 22*)
- (/) Receita Corrente Líquida do Estado ou do Município
- (=) **máximo de 60% (Estados e Municípios)**

Cruzando informações dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, o Tribunal de Contas, de 4 em 4 meses, verificará o cumprimento dos limites de gastos com pessoal. Para Municípios com menos de 50 mil habitantes, o exame acontecerá de 6 em 6 meses.

18- A REPARTIÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL, POR PODER E MINISTÉRIO PÚBLICO

Por Poder e Ministério Público, os limites de pessoal dos Estados e municípios serão repartida conforme dispõe o art. 20 da Lei Complementar nº 101/00. O Presidente da República vetou a possibilidade de se negociar, na LDO, outro nível de divisão. Portanto, os limites da Lei Fiscal são definitivos.

Assim, a repartição setorial dos 60% é a que se segue:

Esfera estadual:

- Administração do Estado:.....49%
- Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas. 3% (*)
- Tribunal de Justiça e outros, quando houver:...6%
- Ministério Público:.....2%
- **Total60%**

(*) esse limite, de 3%, será distribuído entre Assembléia e Tribunal de Contas do Estado, conforme média havida nos três últimos exercícios.

Esfera municipal

- Prefeitura do Município.....54% (*)
- Câmara dos Vereadores..... .6% (*)
- **Total60%**

(*) *O art. 20, III da Lei de Responsabilidade Fiscal deverá ser interpretado de modo compatível à Emenda Constitucional 25*

A apuração das despesas de pessoal, por Poder e Ministério Público, poderá utilizar-se da fórmula enunciada no item 18, menos no que diz respeito aos precatórios trabalhistas, considerados, agora, no cálculo dos percentuais **de cada Poder** (art. 19, § 2º, LRF).

19- A ADAPTAÇÃO AOS LIMITES DA DESPESA DE PESSOAL

A Lei Complementar nº 101/00 criou um freio de cautela, prudencial, equivalente a 95% dos limites máximos apresentados no item 18. Se os

Poderes e o Ministério Público ultrapassarem essa barreira de prudência, não poderão conceder aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores e, nem tampouco, contratar horas extras e criar ou prover cargos (exceto na vacância de setores tidos como essenciais, educação, saúde e segurança).

O Tribunal de Contas alertará o Poder que ultrapassou 90% do limite máximo (*art. 59, § 1º, II, LRF*).

Superados os limites máximos, o órgão em desvio terá 8 meses para se ajustar, adotando, se necessários, os mecanismos de corte da Reforma Administrativa: a) redução de 20% das despesas com cargos de confiança; b) exoneração dos servidores não estáveis; c) exoneração dos estáveis, segundo os critérios da Lei 9.801/99 (*menor tempo de serviço, maior remuneração, menor idade*).

De igual modo, esses cortes abrangem, facultativamente, a redução temporária da jornada de trabalho e, portanto, a adequação dos vencimentos à carga horária diminuída (*art. 23, § 2º, L. 101*).

O prazo de adaptação, de 8 meses, passa a valer, somente, após a vigência da Lei Fiscal. Caso, no ano passado, 1.999, o Poder já tenha excedido seus limites de pessoal, terá prazo mais folgado de conformação, ou seja, até o fim de 2.001. Para melhor ilustrar, vamos a um exemplo:

A Prefeitura do Município G, em 2 exercícios, ajustou-se, como devido, aos máximos de pessoal da LRF. Procedeu da seguinte maneira:

- Gastos de pessoal em 1.999:.....62% (*)
 - (-) limite máximo para Prefeituras.....54% (*)
 - (=) excesso de gastos de pessoal 8% (*)
 - (-) eliminação do excesso em 2.000.....4% (*)
 - (-) eliminação do excesso em 2.001.....4% (*)
 - (=) gastos de pessoal em 31/12/2.001..54% (*)
- (*) *aplicável sobre a receita corrente líquida*

Por outro lado, se a despesa de pessoal de cada Poder revelar-se menor do que os limites da L. 101/00, não poderá ele, o Poder, despender mais do que 10%

da taxa registrada no exercício imediatamente anterior. Isto, até 2.003 (*art. 71, LRF*).

A intenção, claro, é evitar aumentos nos Poderes com folga em seus limites de pessoal. Fora desse freio de 10% estão as revisões gerais anuais na remuneração dos servidores (*art. 37, X, CF*). Exemplo: Tribunal de Justiça do Estado H:

- Limite da LRF.....6%
 - Gastos de pessoal em 1999.....4%
 - Gastos de pessoal em 2000.....4,4% (+ 10% sobre 1999)
 - Gastos de pessoal em 20014,8% (+ 10% sobre 2000)
 - Gastos de pessoal em 2002.....5,0% (+ 10% sobre 2001)
 - Gastos de pessoal em 2003.....5,5% (+10% sobre 2002)
- (*) *percentuais sobre receita corrente líquida*

CONTROLE E LIMITE DE GASTOS DE PESSOAL EM FIM DE MANDATO
(v. *ITEM 39*)

20- PENALIDADES PELA SUPERAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS DE PESSOAL

As punições administrativas e penais recaem sobre o ente estatal, Estado ou Município, independente de o desvio ter sido ocasionado pelo Legislativo, Judiciário ou Ministério Público; estes devem sofrer cortes em seus repasses mensais (*duodécimos*) caso excedam seus limites de pessoal (*art. 20, § 5º, LRF*).

Na hipótese de, em 8 meses, o Estado ou o Município não se enquadrarem no limite dos 60%, estarão eles impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito. Ainda, conforme o projeto de lei de crimes fiscais, Governador ou Prefeito responderão por delito contra as finanças públicas, caso não providenciarem, naquele prazo, a redução do excesso de gastos com folha de pagamentos (v. *Quadro de Punições, item 41*).

Vale notar, aqui, a Lei Complementar 101/00 pune a não-adequação com o corte de transferências, *voluntárias*. Por outro lado, o Texto Constitucional penaliza com a suspensão de *todos* os repasses de verbas federais ou estaduais (*art. 169, § 2º*), o que inclui as transferências constitucionais de ICMS, IPVA, FPM, FPE ; não só as voluntárias.

O prazo de adaptação, de 8 meses, não correrá quando declarada calamidade pública reconhecida pela Assembléia Legislativa (*art. 65, I, LRF*). Já, em caso de baixo crescimento do PIB – Produto Interno Bruto, o prazo dobra, salta para 16 meses. Baixo crescimento, segundo *art. 66, L.C. 101*, são taxas inferiores a 1% havidas na economia nacional, regional ou estadual, nos quatro últimos trimestres.

21- LIMITES DAS DESPESAS DE SEGURIDADE SOCIAL

Seguridade social abarca saúde, previdência e assistência social (*art. 194, CF*).

A LRF não explicita limites para gastos dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. Só diz que os benefícios previdenciários devem indicar sua fonte de custeio e, conforme o caso, serem compensados enquanto dispêndio obrigatório de caráter continuado (*v. item 15*).

Na verdade, os limites e condições para esses sistemas de previdência estão estabelecidos em outra lei federal, a de nº 9.717, de 27/11/1.998.

O Município com fundo previdenciário obedecerá, pois, as seguintes demandas da Lei nº 9.717/98:

- os gastos líquidos com aposentados e pensionistas não superarão 12% da receita líquida corrente (*será nula a despesa que implique transposição desse limite – art. 21, II, LRF*); Gasto líquido, no caso, é a diferença entre gastos previdenciários e a contribuição dos segurados (*art. 2º, § 2º, Lei 9.717/98*);
- o teto de contribuição do Município, enquanto empregador, corresponderá, no máximo, ao dobro da parcela que cabe ao servidor-segurado;

- a cobertura dos déficits previdenciários será autorizada, todas as vezes, por lei específica;
- o sistema próprio de previdência, fundo ou autarquia, não emprestará dinheiro à Prefeitura e, nem tampouco, aos servidores;
- o sistema próprio manterá contas bancárias específicas, distintas das do Tesouro Municipal;
- o regime próprio não aplicará seus recursos em títulos da dívida estadual ou municipal e, nem, em ações de empresas controladas pela própria Municipalidade;
- os servidores participarão dos Conselhos de Administração e Fiscal;
- auditorias atuariais serão, periodicamente, realizadas;
- o movimento financeiro do Sistema constará de orçamento e balanços próprios.

O Tribunal de Contas alertará o Poder infrator quando este despender com inativos e pensionistas mais do que 12% da receita corrente líquida (*art. 59, § 1º, IV, LRF*).

<p>22- A BASE DE CÁLCULO DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: A Receita Corrente Líquida</p>

A receita corrente líquida – RCL é base de cálculo de todos os limites da Lei Fiscal. Sobre ela serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, por nível de governo e por Poder, de gastos previdenciários, de endividamento.

A receita corrente líquida procura captar a efetiva capacidade de arrecadação do ente público, pois que a outra espécie de receita, a de capital, tem natureza eventual, fortuita, não traduzindo a normalidade da arrecadação governamental.

Receita corrente líquida é a soma de doze meses de arrecadação, a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as **duplicidades**.

Duplicidade acontece quando se conta, duas vezes, os repasses, p.ex., da Prefeitura para uma autarquia municipal, uma vez como receita geral da Prefeitura, outra na autarquia, como receita transferida. Isto tudo, óbvio, quando se quer saber a receita de todo o Município. *A receita corrente líquida - RCL é produto do seguinte cálculo:*

Nível estadual de governo:

- Receita Corrente da Administração direta estadual
- (+) Receita Corrente **Própria** de autarquias, fundações e empresas dependentes
- (-) Transferências de impostos aos municípios (ICMS, IPVA, IPI/Exp.)
- (-) Contribuição dos servidores estaduais ao sistema próprio de previdência
- (-) Receita de compensação entre regimes de previdência (L.9.796/99)
- (=) **receita corrente líquida do Estado**

Nível municipal de governo

- Receita Corrente da Administração direta municipal
- (+) Receita Corrente **Própria** de autarquias, fundações e empresas dependentes
- (-) Contribuição dos servidores municipais - sistema próprio de previdência
- (-) Receita de compensação entre regimes de previdência (L.9.796/99)
- (=) **receita corrente líquida do Município**

A título de ilustração, assinalamos, para apurar a receita corrente líquida, o Anteprojeto de LRF descartava os 15% de impostos retidos e empenhados ao Fundo do Ensino Fundamental – FUNDEF (*art. 98*). Para o Anteprojeto valia só o que se recebia, mesmo, desse Fundo. Aliás, essa posição era defendida por este Tribunal de Contas, por meio da Cartilha editada em maio/1.998: *Aplicação no Ensino - As Novas Regras*.

Diferente, o Substitutivo aprovado, hoje a Lei de Responsabilidade Fiscal quer que a receita corrente líquida – RCL incorpore os valores “*pagos e recebidos*” à conta do FUNDEF (*art. 2º, § 1º, LRF*).

Entendemos que a locução “*pagos e recebidos*” quer dizer *efetivamente* pagos e *efetivamente* recebidos. Exemplificando: a contribuição, **escritural**, de um certo Município ao FUNDEF é \$ 1.000 (15% do ICMS, FPM e IPI/Exp.); deste Fundo recebe ele, o Município, \$ 1.500. Há, pois, um ganho líquido de \$ 500. Essa Comuna não contribuiu, de fato, ao FUNDEF geral, dele só recebeu. Para conhecer a RCL efetiva dessa Municipalidade, não se pode, simplesmente, considerar os \$ 1.000 (15%) e , também, os \$ 1.500, porque nestes estão embutidos aqueles \$ 1.000. Somar os dois é incorrer na **duplicidade** vedada pelo § 3º, art. 2º, LRF. Portanto, no exemplo, a RCL há que considerar os \$ 1.000 mais o ganho **adicional** de \$ 500.

Contra isso, haverá o argumento de que o Município empenha os \$ 1.000 (15%) e, também, os \$ 1.500 (*recebimento efetivo do FUNDEF*), devendo, assim, as duas parcelas integrarem a Receita Corrente. No entanto, o primeiro empenho, o dos \$ 1.000 (15%) é, tão-somente, escritural; corresponde ele a retenção, na fonte, dos dinheiros repassados à conta FUNDEF, no Banco do Brasil. Corresponde, pois, a um simples movimento entre contas bancárias. Não é despesa, pois esses \$ 1.000 “*transformaram-se*” em \$ 1.500, esta sim uma receita efetiva, integrada pelos \$ 1.000 de impostos e pelos \$ 500 “*ganhos*” do FUNDEF, a ser aplicada, toda ela, no Ensino.

Tendo em mente o jogo contábil do novo financiamento da educação nacional, o cálculo da receita corrente líquida considerará as relações Município-FUNDEF, materializadas em 3 situações: **Situação A** - Município que não dispõe de rede própria fundamental (*perda total*); **Situação B** - Município com rede própria inferior à média estadual (*perda relativa*); **Situação C** - Município com rede própria acima da média estadual (*ganho líquido*).

Situação A – Município que só contribui para o FUNDEF, deste nada recebe (perda total):

Da receita corrente líquida nada se exclui, pois o Município só paga ao FUNDEF, dele nada recebe.

Situação B- Município que contribui ao FUNDEF mais do que dele recebe (perda parcial):

Da receita corrente líquida se excluirá o valor recebido do FUNDEF, considerando que na outra parcela, nos 15% do ICMS, FPM, incluem-se, efetivamente, os valores *pagos e recebidos* à conta desse Fundo.

Exemplo:

15% do ICMS, FPM, IPI/Exp.\$ 1.000

(-) Valor *recebido* do FUNDEF\$ 800

(=) Contribuição *paga* ao FUNDEF **geral**...\$ 200

Obs.: A 2ª e a 3ª parcelas compõem, claro, a 1ª, os 15% do ICMS, FPM etc, valor que, de fato, representa os valores pagos e recebidos à conta do FUNDEF.

Situação C- Município que recebe mais do que contribui ao FUNDEF (ganho líquido):

A receita corrente líquida considerará, apenas, o valor recebido do FUNDEF, descartando os 15% do ICMS, FPM etc, pois que o Município, de fato, nada *paga* a esse Fundo, dele só *recebe* (v. exemplo no § 1º e § 2º da página anterior).

23- AS CONDIÇÕES PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Transferência voluntária é o repasse de recursos entre níveis de governos, sem que, para tanto, haja imposição legal ou constitucional. Nada a ver, portanto, com os repasses de ICMS, FPM, IPVA, que na verdade, derivam de obrigação constitucional de um ente para com outro.

Acontece transferência voluntária quando o Governo Federal envia dinheiro para certo município construir uma escola ou, quando o Governo do Estado ajuda a promover evento cultural numa determinada cidade.

No intento de conter a despesa e, por isso, o déficit, a Lei de Responsabilidade Fiscal expressa condições para a realização de transferências voluntárias:

- os recursos não poderão ser usados para pagar pessoal (art. 167, X, CF);
- o ente beneficiado comprovará que nada deve ao concessor e que vem aplicando os mínimos relativos à Educação e à Saúde;
- o ente beneficiado, também, comprovará que vem se sujeitando aos limites de endividamento e de gastos de pessoal, bem assim que cobra todos os tributos de sua competência;
- o ente beneficiado demonstrará que previu, em orçamento, a parte financeira que lhe cabe no convênio (contrapartida).

24 – AS DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS

Em percentual da Receita Corrente Líquida, as despesas com serviços de terceiros (códigos econômicos 3.1.3.1 e 3.1.3.2) não poderão exceder àquela havida em 1.999. Isto, até 2.003. É o que preceitua o *art. 72, L C.. 101/00*.

25- OS NOVOS CONCEITOS DE DÍVIDA PÚBLICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tradicionalmente, a dívida consolidada ou fundada tem sido composta por débitos de longo prazo, assumidos por contratos ou pela emissão de títulos. A L. 4.320 assim entende, haja vista seu modelo de Balanço Patrimonial:

PASSIVO PERMANENTE

Dívida Fundada Interna

Em Títulos

Por Contratos

Para a LRF que manda controlar, permanentemente, os limites da dívida, é preciso separar, apartar, a dívida por títulos (*mobiliária*) da dívida consolidada geral, porque o Senado fixa limites específicos para cada uma delas (*incisos VI e IX, art. 52, CF*).

Inova, a Lei Fiscal, quando, na dívida consolidada, insere:

- as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses (*diferente do que estabelece o art. 98, L. 4.320*);
- os precatórios judiciais não pagos em exercícios anteriores.

Além do mais, a LRF confirma prática usual em nossa contabilidade pública, qual seja, as confissões de débito junto ao INSS, FGTS, PASEP, dentre outras, são contabilizadas como dívida fundada.

Importante essas novas inclusões em dívida consolidada; a superação dos limites desta, agora, acarreta punições (*v. Quadro de Punições, item 41*).

26- OS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA

Antes da Lei Fiscal, só se verificavam limites de endividamento quando a Administração pretendia realizar operação de crédito. Somente neste momento. Em nenhum outro.

De fato, a Resolução 78 do Senado determina que, *no momento da contratação*, o saldo da dívida existente não ultrapasse 80% da receita líquida real (*isto, para o ano de 2.000*).

Diferente, a Lei de Responsabilidade Fiscal quer que os limites da dívida sejam periodicamente calculados, mesmo que a entidade não esteja pleiteando operação de crédito. De 4 em 4 meses, menos nos municípios com menos de 50 mil habitantes, que poderão apurar os limites de 6 em 6 meses.

Para tanto, parâmetros, por esfera de governo, serão propostos pelo Presidente da República, 90 dias após a publicação da LRF. O Senado decidirá, emitindo, decerto, nova Resolução sobre endividamento.

Conciliando informações dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo fará os cálculos relativos às dívidas consolidada e mobiliária, alertando o Estado ou o

Município que estiver acima de 90% dos respectivos limites (*art. 59, § 1º, III, LRF*).

27- A RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS SEUS LIMITES

Caso sejam ultrapassados os limites do Senado, o ente federado terá 12 meses para diminuir o saldo das dívidas mobiliária e consolidada, reconduzindo-as aos parâmetros da lei. No primeiro quadrimestre do ajuste, a redução deverá alcançar 25% do excesso (*art. 31, caput, L. Complementar 101*).

Nesse ínterim, a Administração não poderá contratar empréstimos e financiamentos, inclusive ARO. Ainda, nesse período de adaptação, Estado ou Município deverão conquistar superávit primário (*v.item 8.1.1*), mesmo que obtido por “congelamento” de dotações (*v. item 12.2*).

Não restabelecidos, em 12 meses, os limites, a Administração fica impedida de receber transferências voluntárias. Além do mais, Governador ou Prefeito poderão ser enquadrados em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, caso aprovado o projeto de lei de crimes fiscais (*v. Quadro de Punições, item 41*).

Quando houver calamidade pública reconhecida pela Assembléia Legislativa (*art. 65, LRF*), aquele prazo de conformação, de 12 meses, ficará suspenso. Já, na hipótese de baixo crescimento do Produto Interno Bruto – PIB o prazo dobra, salta para 24 meses (*art. 66, Lei Complementar 101*).

RESTRICÇÕES NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO. V. item 39

28- O MINISTÉRIO DA FAZENDA E OS LIMITES E CONDIÇÕES PARA CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO

O Ministério da Fazenda, também, verificará o cumprimento dos limites e condições solicitados pela Resolução Senatorial que regulará, à luz da LRF, empréstimos e financiamentos públicos.

Nessa dinâmica, esse Ministério concentrará mais atribuições, pois fará o controle eletrônico da dívida da União, Estados e Municípios, franqueando suas informações ao público em geral. Nessa linha de atuação, aquela repartição federal divulgará, todo mês, relação dos Estados e Municípios que ultrapassaram as barreiras das dívidas consolidada e mobiliária.

Operações irregulares de crédito requerem devolução do valor principal ao agente financeiro, este, por seu turno, também será punido: não receberá juros e demais encargos que recaem sobre o principal.

Conforme o projeto de lei de crimes fiscais, o dirigente que ordenar operação irregular de crédito estará sujeito a responder por crime de responsabilidade (v. *Quadro de Punições, item 41*).

29- OPERAÇÕES DE CRÉDITO VEDADAS

Ao proibir vários tipos de operação de crédito, o intuito da Lei Fiscal é claro: limitar as fontes de financiamento governamental, impedindo que dívida antiga seja paga com dívida nova, ou então, que o déficit corrente do exercício seja coberto por operação de crédito; em resumo, a Lei Complementar nº 101/00 não quer que se adie o enfrentamento do déficit e da dívida.

É por isso que os arts. 35 a 37 da Lei Fiscal determinam as seguintes vedações:

- estão proibidos empréstimos e financiamentos entre os entes federados, União, Estados e Municípios, **a menos** que: a) estes dois comprem títulos da União; b) banco de um deles empreste para outro ente da Federação (*ex.: Caixa Econômica Federal pode, ainda, financiar Municípios*);
- reiterando norma constitucional (*art. 167, III*), operações de crédito não financiarão despesas de custeio. Eis, aqui, regra de ouro da responsabilidade fiscal. Empréstimos e financiamentos só bancarão despesas que engrandecem o patrimônio;

- Estão vedadas, igualmente, as operações entre banco público e seu ente controlador (*ex.: Nossa Caixa-Nosso Banco não pode emprestar dinheiro ao Governo do Estado de S. Paulo*);
- Estão proibidos a emissão, o aceite e o aval de papéis emitidos por particulares.

30- OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA – ARO

- **Pedido:** somente a partir do dia 10 de janeiro de cada ano;
- **Pagamento total da ARO:** até o dia 10 de dezembro de cada ano;
- **Encargos:** nenhum outro que não a taxa de juros da operação;
- **Taxa de juros:** igual a variação da TBF – Taxa Básica Financeira;
- **Autorizações proibidas:** a) no caso de o Município apresentar saldo devedor de AROs anteriores; b) no último ano do mandato do Prefeito.
- **Escolha do agente financeiro:** processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central (leilão)

Se aprovado for o projeto de lei de crimes fiscais, constituirá delito de responsabilidade a não-liquidação da ARO, no prazo da Lei Fiscal (*v. Quadro de Punições, item 41*).

O Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo examinará o atendimento das regras para as ARO, quando receber o Relatório de Gestão Fiscal do último período do ano.

31- AS CONDIÇÕES PARA SE INSCREVER EM RESTOS A PAGAR

Restos a Pagar quer dizer despesa empenhada mas não paga até o fim do exercício financeiro, até 31 de dezembro, portanto.

Nesta matéria, o veto do art. 41 assegurou os propósitos da gestão fiscal responsável, vale dizer, Restos a Pagar, dívida de curto prazo que é, precisam de cobertura de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionado o déficit

orçamentário, aceitando-se, por conseguinte, orçamentos superdimensionados ou créditos adicionais sem recurso financeiro.

De fato, assim enunciou aquela manifestação presidencial: “*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 receita*” (in: *Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Assim, em 31 de dezembro, as despesas do exercício, não pagas, precisarão estar, todas elas, amparadas no Ativo Financeiro (*contas Caixa e Bancos*). Tanto é assim, que o Presidente da República vetou, também, a constituição de Reserva de Contingência para atender Restos a Pagar- RP sem a correspondente disponibilidade de caixa (v. *item 10.1*).

Tal como possibilitado pelo Substitutivo do Congresso Nacional, Restos a Pagar descobertos, porque liquidados, justificavam o déficit orçamentário, fato que desfigurava princípio essencial da Lei Fiscal, o equilíbrio entre receitas e despesas, expresso nos *art. 1º, § 1º e art. 4º, I, a*).

No derradeiro ano de gestão, as restrições da Lei Fiscal vão ainda mais longe. Com efeito, nos oito últimos meses (*maio a dezembro*) não se poderá assumir despesa sem lastro financeiro, mesmo que ela se estenda pelo exercício seguinte. Exemplificamos tal situação:

Em julho de 2000, certo Município comprou um prédio para lá instalar um Centro Cultural.

O valor total da despesa montou \$ 1.300.000, a ser pago em 13 parcelas mensais, vencível a última em junho de 2001.

Dessa forma, os desembolsos somarão \$ 600.000, em 2000. Ano seguinte, 2001, serão pagos os restantes \$ 700.000.

Pois bem, apesar de a despesa não ser paga, integralmente, em 2000, o Prefeito deixará, em caixa, os \$ 700.000 relativos a 2001. É o que determina o *art. 42, da Lei Complementar 101/00*.

Tendo por base o Relatórios Fiscal e Orçamentário do último período do ano, o Tribunal de Contas observará a correta inscrição em Restos a Pagar. Vale salientar, o projeto de lei de crimes fiscais. responsabiliza os que ordenaram tal inscrição em limite que exceda o permitido pela Lei 101/00.

32- A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Alienação de bens, móveis e imóveis, não financiará despesas correntes, salvo se destinadas ao regime de previdência dos servidores.

Assim, o dinheiro conseguido na venda de ações, veículos usados, prédios públicos servirá quase sempre, para amortizar dívida ou realizar investimentos (obras etc.).

A baixa de um ativo (venda de bens) será compensada pela queda de um passivo (pagamento de dívida) ou pela criação de um outro ativo (obra). É, pois, a preservação do patrimônio público.

O Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo examinará essa vinculação analisando um dos demonstrativos que acompanham o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (*art. 53, § 1º, III, LRF*).

33- NOVOS PROJETOS SÓ DEPOIS DE ATENDIDOS OS QUE ESTÃO EM ANDAMENTO

Projeto é ação governamental que tem três características: a) é uma operação limitada no tempo, tem começo e fim; b) resulta num produto final; b) concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação do setor público.

O projeto difere da atividade, esta se desenvolve de modo contínuo e permanente, no intuito de manter os serviços públicos que já existem.

Exemplo típico de projeto é a obra pública.

Exemplo típico de atividade é a operação, o custeio dos serviços de saúde, educação, saneamento básico, já instalados e em pleno funcionamento.

Segundo a Lei Complementar 101/00, o orçamento só incorporará novos projetos após o atendimento dos que em andamento estão (*art. 45, caput*). Antes de fazer isso, o Executivo informará o Legislativo sobre o estágio dos projetos em execução, no intento de obter, na LDO, autorização para iniciar novas iniciativas. O exemplo abaixo pode ilustrar melhor a questão:

Ex.: Incorporação de novos projetos à lei orçamentária de 2.002:

Capacidade de Investimento do Município	\$ 1.000
(-) Custo, para 2.002, do cronograma de obras em andamento.....	\$ 800
(=) Limite para inclusão de novos projetos no OP de 2.002	\$ 200

A Capacidade de Investimento do ente público é apurada consoante a seguinte fórmula:

$$\begin{aligned} & \textit{Receita Corrente} \\ & (-) \textit{Despesa Corrente} \\ & (=) \textit{Poupança do ente público} \\ & (+) \textit{Transferências de capital} \\ & (-) \textit{Amortização da dívida} \\ & (=) \textit{Capacidade de investimento do ente público} \end{aligned}$$

34- A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

A Exposição de Motivos do Projeto de LRF assim destaca: “*cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito indicam ser a transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal*”.

O controle da sociedade sobre o uso do dinheiro público é peça básica da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, para tanto, estabelece meios:

- versões simplificadas dos planos orçamentários, dos relatórios fiscais e dos pareceres sobre as contas serão amplamente divulgadas, inclusive por meio

eletrônico (*Internet*); a União prestará assistência técnica e financeira para os municípios adaptarem-se a tal missão (*art. 64, LRF*);

- o Poder Público realizará audiências públicas à época da elaboração do plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (*parágrafo único, art. 48, LRF*)
- para consulta e apreciação dos cidadãos, as contas do Município permanecerão, **durante todo o exercício**, disponíveis na Câmara dos Vereadores. Não somente por 60 dias, conforme faculta a Carta de 1.988 (*art. 31, § 3º*).
- Até o final de maio, setembro e fevereiro, a Prefeitura, em audiência pública, demonstrará o cumprimento do previsto na LDO (*déficit ou superávit, nível da dívida etc*). Municípios menores que 50 mil habitantes farão essas audiências a partir de 2.006, em períodos semestrais.

35- NOVAS FORMAS DE ESCRITURAR E CONSOLIDAR AS CONTAS PÚBLICAS

As normas desta Seção da LRF buscam garantir maior transparência nos registros do dinheiro público. Não eliminam as normas básicas de Contabilidade Pública da Lei 4.320. Adicionam-lhe conteúdo. Por certo, essas novas formas não conflitarão, também, com a lei que substituirá a 4.320, ora em tramitação no Congresso Nacional.

Na verdade, muitos dos novos demonstrativos da LRF já eram previstos na Lei 4.320. Por isso, comentaremos, apenas, as inovações da Lei Fiscal, que são:

- Haverá um relatório contábil, onde esteja demonstrado, uma a uma, as disponibilidades de caixa e, nelas incluídas, os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória (*ex.: contas da Educação, dos fundos especiais etc*). Diante disso, o boletim de caixa, mensal e anual, ganha *status* de demonstrativo legal;
- A Demonstração das Variações Patrimoniais dará destaque à origem e à aplicação das receitas de alienação (*bens móveis e imóveis*);

- As despesas de terceirização de mão-de-obra serão classificadas em subconta do elemento 3.1.1.1-03 (*Outras Despesas de Pessoal*) e, não mais, no elemento 3.1.3.2 (*Outros Serviços e Encargos*);
- Os registros contábeis identificarão pessoas e empresas que receberam precatórios judiciais;
- Os precatórios não pagos serão consolidados na Dívida Fundada;
- Operações de crédito de prazo inferior a 12 meses serão inclusas em Dívida Consolidada;
- O Poder Público manterá contabilidade de custos, no intento de avaliar a eficiência dos programas governamentais.

36- CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS DE TODAS AS ESFERAS DE GOVERNO

Até 30 de junho a União agregará as contas públicas como um todo e por nível de governo. O produto dessa tarefa será disponibilizado ao público, inclusive por meio eletrônico.

Para tanto, os Municípios encaminharão suas contas até 30 de abril. Os Estados têm prazo maior, 31 de maio.

Se não o fizerem, ficarão Estados e municípios impedidos de receber transferências voluntárias e celebrar operações de crédito.

37- RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Através desses dois relatórios os Controle Interno e Externo verificarão, periodicamente, a observância dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais demonstrativos ensejam o controle simultâneo da execução orçamentária.

O Relatório de Gestão Fiscal, feito por Poder, revela a realização de despesas sujeitas a limite (*pessoal, ARO, Restos a Pagar*) e a posição da dívida, também submetida a barreiras.

Os números desse Relatório Fiscal perderiam sentido se não pudessem comparar-se com cifras de outro demonstrativo, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Explica-se melhor: o Relatório de Gestão é setorial, elaborado por Poder. Não contém ele os números de todo o ente estatal, encontrados, todavia, no Relatório Orçamentário.

De 4 em 4 meses a Administração do Executivo Estadual e a dos Municípios, a Assembléia Legislativa, as Câmaras de Vereadores, os Tribunais do Judiciário e o de Contas, bem como o Ministério Público, cada um deles, emitirão o Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelos titulares desses órgãos, pelos responsáveis pela administração financeira e pelos responsáveis pelo Controle Interno.

O Relatório Fiscal será publicado até 30 dias após o quadrimestre. Municípios com menos de 50 mil habitantes poderão divulgar esse documento em intervalos semestrais.

Ainda, de 2 em 2 meses, a Administração do Estado e dos Municípios elaborarão, cada uma delas, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, nele abrangida a movimentação financeira de todos os Poderes. Tal documento será assinado pelo Governador ou pelo Prefeito.

O Relatório Orçamentário será publicado até 30 dias após o bimestre. Demonstrativo que o acompanha poderá ser divulgado em intervalos semestral, isto, apenas, para municípios com menos de 50 mil habitantes (*art. 63, II, c*).

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária já era solicitado pela Constituição Federal (*art. 165, § 3º*). Ressentia-se, contudo, de regulamentação que identificasse seus conteúdos. Agora, os art. 52 e 53 da

LRF provêm tal lacuna, elencando diversos elementos que integram o demonstrativo.

Os Relatórios Fiscal e Orçamentário serão preparados de forma padronizada, segundo modelos formatados pelo Conselho Nacional de Gestão Fiscal (*art. 67, LRF*) ou, na sua falta, pelo órgão central de contabilidade da União.

38- O TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal será fiscalizado pelos Tribunais de Contas (*art. 59*).

No caso, as Cortes de Contas exercerão o controle tradicional e, também, o controle simultâneo, de finalidade preventiva.

No controle tradicional, *à posteriori*, haverá enfoque especial das seguintes questões:

- As metas anunciadas na LDO foram, de fato, cumpridas?
- As ARO foram contratadas, e liquidadas, corretamente?
- A inscrição em Restos a Pagar sujeitou-se às condições da LRF?
- O Estado e o Município ajustaram, no prazo certo, sua despesa de pessoal e sua dívida consolidada?
- O produto de venda de ações, prédios públicos e demais bens permanentes foi aplicado, mesmo, em despesa de capital?
- Os sistemas de previdência dos servidores estão sendo avaliados, do ponto de vista financeiro e atuarial?
- As Câmaras de Vereadores estão obedecendo aos limites de gasto fixados na Constituição e na Lei Fiscal?

Além do mais, os Tribunais de Contas acompanharão a execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados, **alertando-os** quando cometerem, ou estiverem na iminência de cometer, desvios fiscais. É o controle concomitante, tendo em conta as seguintes situações:

- As receitas evoluíram abaixo do esperado ou a dívida consolidada superou os limites e, diante de uma ou outra causa, a Administração ainda não “congelou” dotações e quotas financeiras?
- O estoque da dívida consolidada apresenta-se superior a 90% do limite máximo da Resolução Senatorial?
- A despesa de pessoal ultrapassa 90% do limite máximo estabelecido na lei fiscal?
- Os gastos com inativos e pensionistas superou o limite da Lei 9.717?

Assim, as Cortes de Contas desenvolverão, também, ações preventivas, com base no exame, periódico, dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Tais demonstrativos serão padronizados pelo Conselho Nacional de Gestão Fiscal.

A Lei Fiscal não prevê a entrega desses Relatórios aos Tribunais de Contas, cabendo a estes emitir Instruções Normativas disciplinando a remessa, em tempo hábil, dos demonstrativos em questão.

39-RESUMO DAS RESTRIÇÕES DA LRF PARA FINS DE MANDATO	
SITUAÇÃO	RESTRIÇÃO DA LRF
Atos de que resultem aumento nas despesas de pessoal	Considerando nulos, a partir de 1º de julho do último ano do mandato do titular de cada Poder
Prazo de adaptação, de 8 meses, para o Poder ajustar-se aos limites da despesa de pessoal	No último ano do mandato, esse prazo não será concedido. As penalidades aplicam-se de imediato.
Contratação de ARO – Operação de Crédito por Antecipação da Receita	Vedada no último ano de mandato.
Inscrição em restos a Pagar	Nos últimos 8 meses, assunção de compromissos precisarão de suporte financeiro, mesmo que a despesa se estenda pelo exercício seguinte
Prazo de 12 meses para o ente se ajustar aos limites da dívida consolidada	Não concedido no último ano de mandato

40 – CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DA LEI FISCAL

ATIVIDADE PROPOSTA PELA LRF	QUANDO (a partir de)	QUANDO (a partir de)	FONTE DE CONSULTA PARA OS CONTROLES INTERNO E EXTERNO
	Estado e municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com menos de 50 mil habitantes	
1. elaboração do novo conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias – LDO	Fevereiro de 2.001	Fevereiro de 2.001	Texto da LDO aprovado até 30/6/2.001
2- preparação do Anexo de Metas e Riscos Fiscais	Fevereiro de 2.001	Fevereiro de 2.005	Anexo de Metas e Riscos Fiscais aprovado até 30/6
3-Formulação do novo conteúdo da Lei Orçamentária Anual – LOA	Julho de 2.000	Julho de 2.000	Texto da LOA aprovado até 31/12/2.000
4-elaboração do Anexo de compatibilidade da Lei de orçamento com as metas fiscais da LDO	Julho de 2.000	Julho de 2.000	Anexo de compatibilidade LDO-LOA-aprovado até 31/12
5-elaboração do documento sobre compensação de despesas continuadas e renúncia de receitas	Julho de 2.000	Julho de 2.000	Anexo à LOA, aprovado até 31/12/2000
6-Contingenciamento de dotações para se cumprir metas fiscais	1º bim. De 2.002, se necessário	1º bim. de 2.006, se necessário	Texto da LDO; Relatório Resumido de Execução Orçamentária.
7-Contingenciamento de dotações para reduzir o montante da dívida consolidada.	Edição da nova Resolução do Senado	Edição da nova Resolução do Senado	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
8- Compensação das despesas obrigatórias de carácter continuado	Início de 2.001	Início de 2.001	Anexo do orçamento anual, aprovado em 31/12/2.000
9- Apuração dos Limites da Despesa de Pessoal	Fim do 2º Quadri-Mestre de 2.000	Fim do 2º semestre de 2.000	Relatório de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

10- Proibição para aumentar despesas de pessoal, no último ano de mandato	1º/7/2.000	1º/07/2.000	Relatórios Orçamentário e Fiscal
11- Eliminação de 50% do excesso de gastos de pessoal, durante o ano de 2.000	4/5/2.000	4/5/2.000	Relatórios Orçamentário e Fiscal.
12- Apuração dos Limites da Dívida Consolidada e Mobiliária	Edição da nova Resolução do Senado	Edição da nova Resolução do Senado	Idem
13- Obediência aos novos prazos e condições das ARO	4/5/2.000	4/5/2.000	Relatório de Gestão Fiscal
14- Inscrição limitada em Restos a Pagar	31/12/2.000	31/12/2.000	Relatório de Gestão Fiscal
15- Receita de Alienação aplicada em despesas de capital	4/5/2.000	4/5/2.000	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
16- Início de novos projetos após o atendimento dos que em andamento estão	Início de 2.002	Início de 2.002	Relatório de todas as obras, concluídas ou em conclusão.
17- escrituração e consolidação das contas, cf. LRF	4/5/2.000	4/5/2.000	Documentação da prestação anual de contas
18- Empenhamento de novos gastos precedido de declaração do ordenador da despesa.	4/5/2.000	4/5/2.000	Documentação da despesa.
20 – Adição de informações suplementares nos balanços das empresas estatais, que mantêm contratos de gestão	2º trimestre de 2.000	2º trimestre de 2.000	Balanços trimestrais
21 – envio das contas à União, para fins de consolidação anual	30/4/2.001/ municípios; 30/5/2.001/ Estado	30/04/2.001	
22- estabelecimento da programação mensal de desembolso financeiro	31/01/2001	31/01/2001	Demonstrativo de cotas mensais
23- realização de audiência pública para se demonstrar o	Mai de 2.002	Junho de 2.006	

cumprimento das metas fiscais			
41 – AS PUNIÇÕES PELO NÃO-CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL			
INDISCIPLINA FISCAL	PUNIÇÃO ADMINISTR. (1)	PUNIÇÃO SG. PL 621/99 (2)	
1- não-elaboração do Anexo de Metas Fiscais (<i>doc. da LDO</i>)		multa de 30% dos vencimentos	
2- não-contingenciamento das dotações orçamentárias quando comprometidas as metas fiscais		Idem	
3- não-enquadramento das despesas de pessoal nos limites da Lei Fiscal	Impossibilidade de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias	multa de 30% dos vencimentos	
4- expedição de ato que aumenta a despesa de pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de cada Poder (<i>a partir de 1º de julho</i>)		Reclusão de 1 a 4 anos	
5- não-adequação, em 12 meses, da Dívida Consolidada aos parâmetros do Senado (<i>a serem propostos pelo Presidente da República, 90 dias após a edição da LRF</i>)	Impossibilidade de receber transferências voluntárias. Figuração, desconfortável, num ranking divulgado pelo Ministério da Fazenda	Perda de cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de qualquer função pública.	
6- não-liquidação de ARO até 10 de dezembro do ano em que se firmou o contrato	-	Idem	
7- desvio de finalidade no uso de recursos conseguidos pela emissão de títulos públicos		Perda de cargo, com inabilitação, por 5 anos, para o exercício de função pública.	
8- não-compensação de despesas, obrigatórias continuadas		Reclusão de 1 a 4	

		anos
9-realização de operações de crédito em desacordo com Resolução do Senado		Reclusão de 1 a 2 anos
10-inscrição irregular de despesas em Restos a Pagar		Reclusão de 6 meses a 2 anos
11- não-apresentação dos Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas.	Impossibilidade de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito	Multa de 30% dos vencimentos
12-não-encaminhamento das contas anuais o Governo Federal, para fins de consolidação	Idem	

- (1) As punições administrativas estão prescritas na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- (2) O PL 621/99, o de crimes fiscais, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional

42- GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

- ARO – Operação de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária
- CF – Constituição Federal
- FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- IPI/Exp. – Imposto sobre Produtos Industrializados/Exportação
- IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza
- ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.
- MP – Ministério Público
- PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PIB – Produto Interno Bruto
- PPA – Plano Plurianual
- RCL – Receita Corrente Líquida
- TBF – Taxa Básica Financeira
- TCESP – Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo

43 – BIBLIOGRAFIA

- Albanez, Oswaldo. “Princípios do Equilíbrio Orçamentário”, *Boletim de Direito Municipal*, nº 334, Editora NDJ, junho/1.999;
- Castro, Flávio Régis Xavier de Moura. “A Responsabilidade Fiscal e a Atuação dos Tribunais de Contas”. *Estudo apresentado no III Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil. Revista do TCESP*, ago/1.999, nº 93;
- Cruz, Flávio e outros. “Comentários à Lei nº 4.320”. *Ed. Atlas*, 1.999;
- Khair, Amir ^a “Responsabilidade Fiscal. Lei Comentada para os Municípios” *Abril/2.000*;
- Nunes, Moacyr de Araujo. “Manual de Orçamento e Contabilidade”. *Série Executivo Municipal. CEPAM*. 1.993;
- Oliveira, Wéder. “Lei de Responsabilidade Fiscal – Principais Aspectos Concernentes aos Municípios”. *Consultoria de Orçamento da Câmara Federal*. Jan./2.000;
- Rigolin, Ivan Barbosa e outros. “Curso Avançado de licitações e Contratos Públicos”. *Ed. Juarez de oliveira*, 2.000;
- Rossi, Sérgio Ciquera e outros. “Os Tribunais de Contas e a responsabilidade Fiscal”. *Tese apresentada no XX Congresso dos tribunais de Contas do brasil, Fortaleza/CE, junho/1.99*.

RESOLUÇÃO Nº. 1/00

TCA-38.023/026/98

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 2º, inciso XXIII, da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, à vista do contido no processo TCA-38.023/026/98,

RESOLVE:

Artigo 1º - Ficam aprovadas as Instruções nº 1/00, que dispõem sobre a fiscalização das normas contidas na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável ao Estado e Municípios, e dá outras providências.

Artigo 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

São Paulo, 24 de maio de 2000.

Robson Marinho

Presidente

Antonio Roque Citadini

Eduardo Bittencourt Carvalho

Edgard Camargo Rodrigues

Fulvio Julião Biazzi

Cláudio Ferraz de Alvarenga

José Lauri Miskulin

INSTRUÇÕES Nº 1/00

TCA-38.023/026/98

Dispõem sobre a fiscalização do cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Estado e Municípios, e dá outras providências.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

Considerando que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, repercute, intensamente, na administração financeira do Estado e Municípios jurisdicionados;

Considerando que aos Tribunais de Contas compete fiscalizar a aplicação dessa Lei, na forma prevista no seu art. 59, caput;

Considerando a necessidade de os Tribunais de Contas exercerem controle simultâneo sobre a execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados, no intento de alertá-los quando cometerem, ou estiverem na iminência de cometer, desvios fiscais, conforme os incisos I a V do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando, ainda, a prerrogativa de editar Instruções relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, consoante previsão contida no inciso XXVI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993;

RESOLVE EDITAR AS SEGUINTE INSTRUÇÕES:

Artigo 1º - Os Poderes Executivo do Estado e dos Municípios deverão encaminhar cópia do Relatório Resumido da Execução

Orçamentária e a respectiva publicação até o dia 15 do segundo mês subsequente ao encerramento de cada bimestre.

Parágrafo único – Nos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, que optarem pela divulgação semestral dos Demonstrativos referidos no art. 53 da Lei Complementar 101/00, seu encaminhamento, com o respectivo comprovante de divulgação, deverá ocorrer até o dia 15 do segundo mês subsequente ao encerramento do semestre.

Artigo 2º - O Relatório de Gestão Fiscal, a ser emitido pelos titulares dos Poderes do Estado, Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como das Prefeituras e Câmaras Municipais, deverá ser encaminhado, com a respectiva publicação, até o dia 15 do segundo mês subsequente ao encerramento do quadrimestre.

Parágrafo único – Nos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, que optarem pela divulgação semestral do Relatório de Gestão Fiscal, seu encaminhamento, com o respectivo comprovante de sua divulgação, deverá ocorrer até o dia 15 do segundo mês subsequente ao encerramento do semestre.

Artigo 3º - O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal serão entregues conforme modelos padronizados pelo Conselho Nacional de Gestão Fiscal, ou, à falta destes, pelo órgão central de contabilidade da União, tal qual determina o artigo 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo único – Enquanto não definidos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editará, em tempo oportuno, modelo padronizado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

Artigo 4º - No intento de instrumentalizar o controle simultâneo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação anual de contas dos Chefes dos Poderes Executivo Estadual e Municipal conterà, também:

I – cópia do Plano Plurianual, com vigência a partir do ano em que se entrega a prestação de contas do exercício anterior;

II – cópia da Lei de Diretrizes Orçamentárias devidamente acompanhada dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, correspondente ao ano de entrega da prestação de contas do exercício anterior;

III – cópia da Lei Orçamentária Anual devidamente acompanhada dos anexos e documentos de que tratam os incisos I e II do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vigência a partir do ano em que se entrega a prestação de contas do exercício anterior.

§ 1º - Os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes deverão apresentar os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, assim como o anexo de que trata o inciso I do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da prestação de contas relativa ao exercício de 2005.

§ 2º - A prestação de contas do ano 2000, excepcionalmente, incluirá cópias da Lei de Diretrizes orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, relativas aos exercícios de 2000 e 2001.

§ 3º - O Plano Plurianual será entregue no ano subsequente ao primeiro ano de mandato executivo e, nos demais, serão remetidas, quando houver, leis aditivas, na forma do art. 167, § 1º, da Constituição Federal.

§ 4º - Serão remetidas, quando houver, leis que alterem a Lei Orçamentária Anual.

Artigo 5º - A prestação anual de contas dos Chefes dos Poderes Executivo Estadual e Municipal conterà, ainda:

I – demonstrativo dos resultados alcançados pelas medidas adotadas na forma do art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – cópias das atas das audiências públicas realizadas até o final de maio, setembro e fevereiro, conforme determina o § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – relatório dos projetos concluídos e em conclusão, contendo identificação, data de início, data de conclusão, quando couber, e percentual de realização física, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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.

Artigo 6º - A documentação requerida nestas Instruções poderá ser encaminhada a este Tribunal por meio eletrônico, na forma a ser oportunamente definida.

Artigo 7º - Cumprirá aos órgãos de que tratam as presentes Instruções promover a publicidade aludida no art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelos meios disponíveis, incluindo o eletrônico, sem prejuízo da inclusão no sistema de dados deste Tribunal.

Artigo 8º - Ficam revogados os dispositivos das Instruções nº. 1 e 2, de 30 de dezembro de 1998, deste Tribunal de Contas que contrariem as normas das presentes Instruções.

Artigo 9º - As presentes Instruções entrarão em vigor na data de sua publicação.

São Paulo, 24 de maio de 2000.

ROBSON MARINHO
Presidente