



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
FUNDAÇÃO TROMPOWSKY  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
INSTRUMENTO DE CONTROLE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MARLUCE APARECIDA BAIÃO BÉLY**

**CURITIBA - PR  
2011**

**MARLUCE APARECIDA BAIÃO BÉLY**

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
INSTRUMENTO DE CONTROLE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão do Curso  
submetido como requisito parcial, para  
a obtenção do grau especialista em  
Gestão em Administração Pública  
UNISUL/EB/FT.

Orientador: Professor Mestre Thomas Stob Junior

**CURITIBA - PR  
2011**

BELY, Marluce Aparecida Baião.  
*A Lei Responsabilidade Fiscal: instrumento de controle, moralidade e eficiência na Administração Pública.* Marluce Aparecida Baião Bély - 2010  
88 f.

**Orientador: Thomas Stob Junior**

Trabalho de Conclusão do Curso (especialização) – Universidade do Sul de Santa Catarina. Rio de Janeiro: UNISUL/EB/FT. 2011

1. Responsabilidade Fiscal. 2. Planejamento.  
3. Controle. 4. Moralidade. 5. Eficiência

- Monografia. I. Stob Jr, Thomas II. Universidade do Sul de Santa Catarina/ Exército Brasileiro. III. Título.

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
FUNDAÇÃO TROMPOWSKY  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MARLUCE APARECIDA BAIÃO BÉLY**

Trabalho de Conclusão do Curso submetido como requisito parcial, para a obtenção do grau de **Especialista em Gestão em Administração Pública**.

TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO APROVADO EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Professor *Mestre Thomas Stob Junior* - FIJ

**Orientador**

Professor *Doutorando Edival Dan* – UFRRJ

**Membro**

Professor *Doutor Silvestre Prado de Souza Neto* - UFRRJ

**Membro**

Não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência.

Karl Marx

## Dedicatória

Dedico o presente trabalho a todos os gestores comprometidos com os princípios da Administração Pública, sobretudo aqueles que fazem da moralidade e da eficiência seus principais instrumentos.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por conceder-me as condições necessárias para a realização dos meus projetos pessoais e profissionais.

À Justiça Militar da União, por proporcionar aos seus servidores estímulo e condições de capacitação.

Ao professor Mestre Thomas Stob Junior, pelo importante trabalho de orientação.

Aos meus familiares, pelo incentivo, apoio e exemplo de serviço público prestado com amor, entusiasmo, zelo e responsabilidade.

## RESUMO

Este estudo foi realizado a partir da necessidade de se analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal em sua função instrumental de controle, moralidade e eficiência da Administração Pública. Inovou a Contabilidade Pública e a execução do Orçamento Público na medida em que introduz limites de gastos através da Gestão Administrativa, atribuindo novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. O principal objetivo da LRF está presente em seu art. 1º, consistindo em estabelecer "*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*". A LRF não substitui ou revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País. Todavia, impõe a ela várias alterações e releituras. Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca é reforçar o papel da atividade de planejamento e sua vinculação às atividades de execução do gasto público. Constatou-se também que a LRF tem contribuído de forma expressiva para a mudança da cultura de atuação dos gestores públicos. A lei impõe responsabilidade dos gestores e é útil à sociedade por oferecer mecanismos de efetivo controle, não devendo ser desfigurada por interpretações conforme a conveniência. Esta nova realidade impõe mudanças de comportamento da Administração Pública e a sociedade está a exigir uma nova ética, uma nova forma de administrar – com mais responsabilidade e transparência.

**Palavras chave:** Responsabilidade Fiscal. Planejamento. Controle. Moralidade. Eficiência



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b> .....	12
2.1 BREVE HISTÓRICO .....	12
2.2 RESPONSABILIDADE NA GESTÃO .....	13
2.3 O PLANEJAMENTO FISCAL .....	14
2.4 DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO .....	15
2.4.1 Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito .....	17
2.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL .....	18
2.6 A LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964 .....	19
2.7 CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL .....	23
2.7.1 Relatório de Gestão Fiscal .....	25
2.7.2 Fiscalização na Gestão Fiscal .....	26
<b>3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL APÓS DEZ ANOS DE VIGÊNCIA</b> ....	29
3.1 PONTOS FORTES E FRACOS .....	30
3.2 AVANÇOS A PARTIR DA LRF .....	31
<b>4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA</b> .....	34
4.1 INSTRUMENTO DE CONTROLE .....	34
4.2 INSTRUMENTO DE MORALIDADE .....	42
4.3 INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA .....	44
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	52
<b>ANEXO - Lei Complementar nº 101/2000</b> .....	54

## 1 INTRODUÇÃO

Diante das transformações que originaram uma nova realidade econômica e social, a Administração Pública precisou passar por mudanças de comportamento e atuação. Isto porque a sociedade brasileira começou a exigir uma nova forma de administrar – com mais responsabilidade, transparência e ética, e voltada para o bem comum.

Visando atender às necessidades sociais Lei de Responsabilidade Fiscal se apresentou como um novo instrumento, que somado aos instrumentos, pudesse oferecer eficácia no cumprimento do dever de boa gestão, resultando assim na concretização da ética, da moralidade e da eficiência, tudo em prol da justiça social.

Neste contexto de mudanças de cultura em que se insere o Estado Brasileiro são imprescindíveis o conhecimento e o entendimento sobre as ferramentas que possam auxiliar na concretização de um novo modelo. Os procedimentos de controle, tanto interno quanto externo, para prevenir e corrigir desvios possibilitam a chamada Gestão Fiscal Responsável, que deriva do poder-dever que a administração detém sobre seus próprios atos e agentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, destina-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento, cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Visa impor o controle e transparência dos gastos públicos, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos dos entes da federação.<sup>1</sup>

A LRF inova a Contabilidade Pública e a própria execução do Orçamento Público na medida em que introduz diversos limites de gastos através da Gestão Administrativa.

Editada no governo do ex Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a LRF provocou uma importante transformação na maneira como é conduzida a gestão financeira dos três níveis de governo. Tornou-se necessário saber planejar o que se pretende executar, além da obrigatoriedade de controle dos custos envolvidos. A execução deve ser conforme o programado e dentro do custo previsto. Sua criação foi motivada pelo esforço em prol da estabilização da economia brasileira a partir do Plano

---

<sup>1</sup> NASCIMENTO; ILVO, 2001

Real.

A LRF não substitui ou revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País, há 40 anos. Todavia, impõe a ela várias alterações e releituras. A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, a LRF revoga a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, denominada Lei Camata II (artigo 75 da LRF).

Os objetivos destas duas legislações em vigor são distintos. Enquanto a Lei nº 4320/64 se refere a normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a CF deu à Lei nº 4.320/64 o *status* de Lei Complementar. No entanto, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente. Um exemplo concreto, verifica-se a partir de algumas alterações sofridas pela Lei nº 4.320/64, quais sejam:

1. Conceito de dívida fundada;
2. Conceito de empresa estatal dependente;
3. Algumas classificações orçamentárias.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal está presente já em seu art. 1º, consistindo em estabelecer "*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*". O parágrafo primeiro desse mesmo artigo, por sua vez, define o que se entende como responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo os seguintes aspectos:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na Administração Pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos

previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa.

Três são os instrumentos de planejamento do gasto público, previstos na Constituição e agora revigorados e re-estruturados pela nova lei: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A transparência, por seu turno, será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Neste intuito, diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

- a) a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos;
- b) a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- c) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, assim como a correção de desvios deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. As eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO.

Já as correções de desvios dar-se-ão pela eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, providências serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, seja pela redução da jornada de trabalho, extinção de gratificações e cargos comissionados, culminando com a demissão de servidores, sejam eles estáveis ou não.

A LRF, por fim, atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com a LRF, as informações contábeis passarão a interessar não apenas à Administração Pública e os seus gestores. A sociedade irá tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

Na III Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração e Reforma do Estado, realizada na Cidade do Panamá em 26 e 27 de junho de 2000, com

a participação do Brasil, restou firmado que

“a dinâmica social e econômica, que é cada vez mais intensa, e a consolidação de valores e práticas democráticas, exigem uma Administração Pública plenamente comprometida com uma cultura de serviço, qualidade e prestação de contas a todos os níveis. O mero cumprimento da normatividade estabelecida já não é condição suficiente para servir a população. A sociedade requer meios institucionais e organizacionais que emanem de uma cultura administrativa que dê prioridade à transparência e à prestação de contas, à eficiência e à permanente participação social. Os valores democráticos, num Estado de Direito e numa sociedade equitativa, só admitem que uma cultura administrativa, com os princípios referidos, seja o eixo orientador do governo”

Por essas razões, passaremos a fazer uma leitura da LRF, restringindo-a à ótica de uma lei que define regras claras para as finanças públicas, tendo-a como um dos instrumentos de planejamento e controle, moralidade e eficiência na Administração Pública.

## **2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **2.1 BREVE HISTÓRICO**

A LC 101, de 04 de maio de 2000 – LRF teve inspiração em outros países, tais como: Nova Zelândia, principalmente no aspecto relacionado à transparência na Administração Pública; da União Européia, em especial no que tange à idéia de independência dos países-membros; e dos Estados Unidos da América, especialmente quanto às limitações de empenho e medidas de compensação quando houver renúncia de receitas.

A LRF surgiu no contexto brasileiro como um reconhecimento da necessidade de um aperfeiçoamento na gestão da coisa pública e pela concepção de um novo perfil de Estado, sobretudo após o advento da emenda constitucional que aprovou a Reforma Administrativa.

A Constituição Federal, ao tratar de matéria tributária no Título VI, Da Tributação e do Orçamento, art. 145 a 169, eleva ao nível constitucional os princípios que deverão nortear a atividade financeira do Estado, estabelecendo ainda que à Lei Complementar caberá dispor sobre todas as matérias constantes do art. 163, que atribui competência à União para legislar sobre finanças públicas. Surge, portanto, a Lei Complementar 101, de 04/05/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, não só com vistas a atender exigência constitucional, mas como instrumento instituidor de

freios e contrapeso da Administração Pública, estabelecendo normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O governo do ex Presidente da República Fernando Henrique Cardoso propôs a criação de uma lei que controlasse os gastos dos gestores públicos nos estados e municípios brasileiros, até então vistos como uma grande fonte de desperdício de recursos. A relatoria do projeto de lei coube ao Deputado Federal Pedro Novais na Câmara dos Deputados, e ao Senador Jefferson Peres no Senado Federal. O projeto de lei foi aprovado com o apoio da base do governo, enquanto os partidos de oposição, como o Partido dos Trabalhadores (PT), foram contrários. Os presidentes da Câmara, Michel Temer, e do Senado, Antonio Carlos Magalhães, também foram contrários; ambos impetraram, juntamente com o PT, Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), visando à anulação da lei. Os processos permanecem em tramitação no STF.

## 2.2 RESPONSABILIDADE NA GESTÃO

A LRF representa uma nova fase na Administração Pública, consagrando princípios de responsabilidade e transparência na gestão fiscal, cujo objetivo está explicitado no seu art. 1º que consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Ao criar o conceito de gestão fiscal responsável, faz com que os governantes tenham que tratar as finanças públicas com responsabilidade, dando publicidade de seus atos através de relatórios, o que permitirá as autoridades responsáveis pelas políticas econômicas, monitorar como está sendo feita a gestão do patrimônio público.

O conceito de gestão fiscal fundamenta-se na ação planejada e transparente, na prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas, como o não cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, limites para a renúncia de receita e a geração de receita com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, restos a pagar.<sup>2</sup> Nesse contexto, o planejamento fiscal desempenha papel fundamental para atuar na correção dos desvios, sendo três os instrumentos de

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, 2001.

planejamento previstos na Constituição e agora aperfeiçoados pela LRF, a saber: o Plano Pluri Anual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O planejamento, o controle e a transparência da ação governamental proporcionam melhor aproveitamento dos recursos públicos, expresso na obtenção da melhor relação custo/benefício, através do equilíbrio entre receitas e despesas. Na elaboração do planejamento público, temos como elemento inicial a previsão de receita, oriunda da receita tributária, patrimonial, da alienação de bens e dos repasses constitucionais.

Como ressalta Carlos M. Figueiredo ao comentar sobre o planejamento governamental, através do qual se busca o equilíbrio entre receitas e despesas, (art. 4º, I, a LRF):

*(...) O objetivo maior pretendido pela LRF é justamente o equilíbrio fiscal. O clássico princípio orçamentário de equilíbrio deve ser entendido não como mera igualdade numérica entre receita e despesa, em determinado exercício financeiro. Trata-se na realidade, do estabelecimento de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a consecução de seus fins. ”<sup>3</sup>*

### 2.3 O PLANEJAMENTO FISCAL

A Constituição da República, ao tratar do planejamento na Administração Pública, preocupou-se de forma expressa em institucionalizar a inserção e integração de processos de planejamento e orçamento, tornando obrigatória a elaboração de três instrumentos básicos para esse fim, a saber: Plano Plurianual- PPA, para ações de médio prazo, durante a duração do mandato do Chefe do Executivo; Lei de Orçamento Anual- LOA, visando discriminar os gastos do exercício financeiro; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO, objetivando fazer a ligação entre os dois referidos instrumentos.

O planejamento deve ser inerente à atividade administrativa, por constituir-se num instrumento de controle que viabiliza a atividade da Administração Pública. Os programas de governo devem iniciar a partir do quantum financeiro estabelecido em

---

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, 2001.



suas metas e objetivos para um determinado período de tempo. Necessário se faz, entretanto, que se viabilize continuidade na execução dos mesmos, independente de mudança de governantes.

Diante deste contexto, A LRF busca aperfeiçoar a sistemática traçada pelo ordenamento jurídico vigente, em nossa Lei Maior, atribuindo novas e fundamentais funções ao Orçamento.

De acordo com a LFR, em seu art. 4º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO recepciona relevantes e inovadoras funções, tais como:

*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;*

*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.*

Conforme analisado pela doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação de recursos, de forma a garantir a efetivação das metas e objetivos elencados no Plano Plurianual- PPA.

Depreende-se, portanto, que a LDO, prevista no artigo 165, § 5º da CF, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeira da Administração Pública, por viabilizar o equilíbrio financeiro e o atingimento das metas e diretrizes.

## 2.4 DÍVIDA E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O Orçamento é um plano econômico que, após aprovado pelo Legislativo passa

a vigorar como lei, dispondo sobre a atividade financeira do Estado, abrangendo tanto as receitas como os dispêndios. Durante a execução orçamentária, podemos ter desequilíbrios no orçamento, provenientes das receitas dos tributos não serem suficientes para cobrir os dispêndios, incorrendo, portanto em déficit fiscal. Diante disso, surge a necessidade de orçamentos complementares com a finalidade de cobrir o déficit fiscal, os quais podem originar-se através de rendas patrimoniais, empréstimos ou emissão de moeda.

A Constituição Federal contém normas de conteúdo material em relação ao endividamento público, definindo competências para a produção normativa, bem como condicionando o teor dessas normas derivadas. Atribui competência à União para legislar sobre endividamento público, conforme está disposto no já citado e transcrito art. 163.

No art. 167 da CF encontram-se normas, relevantes, para o tema de endividamento público:

*Art. 167. 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, ressalvada 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 deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3/93 – DOU 18.03.93)*

*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 do*

*orçamento 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. (Redação dada pela EC nº 19/98 – DOU 05.06.98)*

*XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Redação dada pela EC nº 20/98 – DOU 16.12.98)*

*§ 1º 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.*

*§ 2º Os créditos especiais e extraordinários 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.*

*§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.*

*§ 4º 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 contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3/93 – DOU 18.03.93)*

Apesar de estarem na Constituição normas quanto ao endividamento público, fez-se necessária Lei Complementar para disciplinar tais matérias e a LRF tornou-se o instrumento legal adotado para este fim, estabelecendo limites e controles, bem como monitorando e determinando procedimentos para a correção de excessos, sob pena de sanções.

A LRF, na busca da melhor compreensão dos termos a serem utilizados, adota as definições quanto à dívida pública fundada, dívida pública mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida, através do texto de seu art.

*“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 e 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.*

#### 2.4.1 Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

A LRF determina que, o Presidente da República terá um prazo de noventa dias para submeter ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada, tanto da União como dos Estados e Municípios, em cumprimento ao que dispõe o art. 52 da Constituição.

A imposição de limites à dívida pública visa estabelecer parâmetros a serem seguidos no tocante ao nível de endividamento. Os limites globais, para a dívida consolidada dos três níveis de governo, serão estabelecidos em termos de percentual da receita corrente líquida - RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre civil (art. 30, § 3º e 4º).<sup>4</sup>

A LRF traz a exigência de que seja justificado o impacto da proposta sobre cada uma das esferas de governo, tendo em vista que embora se persiga o equilíbrio

<sup>4</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

macroeconômico, não podem deixar de ser consideradas as peculiaridades regionais e locais, pois ao ser estabelecido limites de endividamento muito baixo, poderia comprometer a prestação dos serviços públicos demandados nessas localidades.<sup>5</sup>

A LRF não determina os limites de endividamento, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites, mas sim que os mesmos sejam subordinados a apreciação do Senado Federal, limites que poderão ser modificados por Resoluções dessa Casa Legislativa.

## 2.5 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

Ao Orçamento Anual cabe concretizar o que foi planejado, constituindo-se este instrumento num elo entre o planejamento e a execução das ações do Estado. O Orçamento Anual - LOA, elaborado na forma de lei, deverá apresentar os recursos financeiros a serem obtidos e a aplicação dos mesmos no exercício.<sup>6</sup>

O orçamento, como afirma MOTTA<sup>7</sup>, “é a peça que deve refletir o realismo do planejamento, viabilizando a execução financeira e o disciplinamento fiscal”, cuja elaboração é norteadada por princípios orçamentários, com o intuito de dar mais consistência ao cumprimento das finalidades nele definidas. Além do princípio do equilíbrio orçamentário, já abordado na LDO, outros são impostos ao processo de elaboração orçamento. Destacam-se, entre outros, o princípio da exclusividade, da anualidade, da unidade e da universalidade.

Cabe ressaltar que não só em relação aos três níveis de orçamentos, PPA, LDO e LOA, mas também em relação à, nota-se a interação da LRF, na medida em que esses dois diplomas legais passam a ter disposições complementadas pela LRF, com vistas, evidentemente, ao maior controle e transparência dos atos da Administração Pública. A seguir passam a ser abordados alguns dispositivos da Lei 4320/64.

## 2.6 A LEI 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964 estatui normas de direito financeiro para o

---

<sup>5</sup> Idem .

<sup>6</sup> NASCIMENTO, 2001.

<sup>7</sup> MOTTA; FERRAZ, 2001, p.334

controle e elaboração dos Orçamentos e dos Balanços de todas as entidades jurídicas de Direito Público Interno: União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações; e das respectivas demonstrações contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais, as quais devem refletir os atos da Administração Pública.

A LRF, por sua vez, dispõe sobre Finanças Públicas, voltada para a responsabilidade na gestão fiscal. Embora sejam enfoques com objetivos diferentes, determinados temas são contemplados em ambos os diplomas legais, surgindo situações de complementação e outros de paradoxos.

Na aplicação dessas duas leis, há de ser levado em consideração que, embora a Lei 4.320/64 tenha sido acolhida com o *status* de lei complementar pela Constituição Federal de 1988, pelo princípio da recepção, e não tendo sido expressamente revogada pelo art. 75, existindo algum dispositivo conflitante entre estas duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente.

No tocante ao planejamento, a LRF, em seu art. 4º, dá destaque para o instrumento denominado Diretrizes Orçamentárias, cujas finalidades inicialmente determinadas no art. 165, § 2º da Constituição, foram ampliadas pela Lei Complementar, sendo que o disposto neste artigo não se coaduna à Lei 4.320/64, pois esta, em que pese não tratar diretamente deste assunto, absorve e coloca em prática as regras da Constituição relativas ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias<sup>8</sup>.

Cabe ressaltar que, a Lei 4.320/64 ao estabelecer normas gerais de Direito Financeiro, estimula não só o planejamento, mas também o controle e a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais, princípios também preconizados pela Lei Complementar 101<sup>9</sup>.

Em relação à Lei Orçamentária Anual, a Lei 4320/64, além de dispor sobre os quadros para a composição do orçamento, determina que este seja aprovado por lei, a qual deve estar em conformidade com os artigos 165 e 167 da Constituição, os quais vedam que a lei orçamentária contenha autorizações estranhas à fixação de despesas e previsão de receitas; crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada e, ainda, 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.<sup>10</sup>

Assim, no tocante ao Orçamento, todos os dispositivos da Lei 4320, constantes

---

<sup>8</sup> REIS, 2001.

<sup>9</sup> Idem .

<sup>10</sup> REIS, 2001.

dos Títulos I e II, especialmente os de índole procedimental, que apenas informam o processo de elaboração da LOA, permanecem em vigor, salvo nos casos de total incompatibilidade com o disposto na LRF<sup>11</sup>.

Quanto à execução orçamentária, a Lei 4.320/64, arts. 47 a 50 estabelece instrumentos para a programação de despesas, as quais, fixadas na Lei do Orçamento, são divididas em quotas trimestrais entre as unidades orçamentárias, conforme suas dotações anuais.

O art. 47<sup>12</sup> estabelece o sistema de programação da execução orçamentária, do qual constam os quadros de cotas trimestrais relativos às despesas que a unidade orçamentária estava autorizada a realizar, sendo que este artigo não foi revogado, nem expressa, nem tacitamente<sup>13</sup>.

A lei 4.320/64 estabelece ainda, na alínea *b* do art. 48, que a fixação das quotas tem por objetivo manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada, de modos a reduzir ao mínimo as insuficiências de recursos; o que, em se tratando de LRF, vai ao encontro do art. 8º desta, permitindo visualizar o fluxo de caixa e as situações sobre as quais a Administração decidirá que medidas deverão ser postas em prática, a fim de corrigir os desequilíbrios, que porventura tenham sido verificados<sup>14</sup>.

As disposições da Lei 4.320/64, porém, não foram suficientes para impedir, a ocorrência de desequilíbrios orçamentário-financeiros nas contas públicas, resultantes da super estimativas orçamentárias e concessão de quotas programáticas generosas que admitiam o déficit diante das receitas<sup>15</sup>.

O que se verifica a partir da LRF é que o sistema de planejamento e controle da gestão das finanças públicas é aprimorado, com introdução de novos instrumentos de monitoramento da execução orçamentária<sup>16</sup>. A LRF em seus arts. 8º e 9º determina rígido controle para que o equilíbrio entre receitas e despesas seja preservado, sendo que para tanto, deverão as entidades governamentais elaborar sua programação financeira e o cronograma de desembolsos, sendo de periodicidade mensal.

Em relação à receita pública, a Lei 4.320/64, no art. 11, classifica-a em receita

---

<sup>11</sup> LINO, 2001.

<sup>12</sup> Dispunha a Lei 4.320/64, *in verbis*: “Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”.

<sup>13</sup> LINO, 2001.

<sup>14</sup> REIS, 2001.

<sup>15</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

<sup>16</sup> LINO, 2001.

por categorias econômicas e receita por fontes, as quais são utilizadas quando da elaboração da LDO e LOA. A receita por categoria econômica divide-se em receitas correntes, que correspondem às receitas tributárias, patrimonial, industrial, agropecuária, serviços e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender as despesas classificáveis como correntes; e as receitas de capital, que são aquelas provenientes da conversão, em espécie, de bens e direitos, da amortização de empréstimos, e dos recursos recebidos de pessoas de direito público e privado, destinados a atender despesas classificáveis como de capital e o superávit do orçamento corrente.<sup>17</sup>

No tocante à Receita Pública, a Lei Complementar 101/2000, em seus arts. 11 a 13 enfatiza a instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional da entidade federativa, além de dispor sobre regras relativas à renúncia de receita proveniente da concessão de benefícios fiscais, o que não vai de encontro ao disposto na Lei 4.320/64, que se limita a estabelecer a classificação da receita e o tipo de gestão financeira que deve ser adotada por todas as entidades da federação e pelos órgãos descentralizados.

Quanto à Despesa Pública, a Lei 4.320/64, em seus art. 58 a 70, do capítulo III - Da Despesa, ao tratar deste assunto, dedica-se exclusivamente aos controles orçamentários e financeiros através dos empenhos obrigatórios, da verificação da certeza do credor e dos pagamentos que devem ser feitos<sup>18</sup>.

Estabelece, ainda, que o processo de execução da despesa pública, que é o meio através do qual esta se realiza, deverá obedecer cinco estágios, a saber:<sup>19</sup>Empenho; Liquidação; Ordenação; Pagamento; Precatório.

Sendo o equilíbrio das contas públicas um dos objetivos primordiais da LRF, a Despesa Pública, dentro deste contexto, foi extremamente visada por essa Lei, sendo que em seu art. 15, estabelece que serão consideradas não-autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam às disposições constantes nos arts. 16 e 17 da LRF.

Há uma mudança de critérios no tratamento da despesa pública, determinando que não basta a existência prévia do empenho para que a despesa possa ser realizada, impondo condições para a concretização da mesma, a qual ficará proibida de ocorrer quando a Administração Pública ultrapassar os limites de despesa, ou não atingir as

<sup>17</sup> CAMPOS, 1995.

<sup>18</sup> REIS, 2001.

<sup>19</sup> CAMPOS, 1995., p. 76



metas para realização de receitas, ou desobedecer aos limites da dívida consolidada; situações essas definidas nos arts. 9º e 31, II da LRF.

Os *critérios de limitação de empenho* dizem respeito à definição de normas que têm por objetivo disciplinar os gastos da Administração e, conseqüentemente, manter o equilíbrio das contas públicas da entidade, constituindo-se num instrumento para compatibilizar a previsão com a execução orçamentária e financeira.

A LRF ao tratar das *despesas correntes obrigatórias de caráter continuado*, em seu art. 17 e parágrafos, cuja caracterização já foi comentada anteriormente, impõe uma série de exigências para a realização das mesmas, bem como, em relação aos *gastos com pessoal*, contemplados nos art. 18 a 20 da Lei Complementar, no qual estão definidos os limites e controles que as entidades governamentais deverão obedecer, sendo que em ambos os casos a Lei 4.320/64 não apresenta o nível de exigências verificado na LRF.

Assim, em relação ao capítulo da Despesa Pública da Lei 4.320/64, com exceção do art. 59 que trata do endividamento, a Lei Complementar 101/00 não apresentou modificações quanto ao conteúdo deste<sup>20</sup>, mas ampliou o nível de exigência legal, estabelecendo normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O que o legislador busca, ao inserir tais temas dentro do Capítulo IX da LRF, que trata “Da Transparência, Controle e Fiscalização” da administração financeira, não é a alteração de normas de contabilidade pública, para as quais a Lei nº 4.320, continua sendo o principal texto de ordem normativa, mas sim, introduzir algumas alterações na forma de escrituração contábil e apresentação das demonstrações financeiras, que, dada à maior transparência, facilitem o controle<sup>21</sup>.

Como se pode perceber, muitos dos temas que eram abordados pela Lei nº 4.320, diante das mudanças na realidade econômica, foram ampliados pela LRF e outros imprescindíveis para fazer frente às transformações da sociedade foram inseridos, pois não eram contemplados pela Lei de 1964, pela necessidade de controle da Administração Pública.

A LRF atribuiu à contabilidade pública a importante função de controle orçamentário e financeiro, dando-lhe um caráter mais gerencial, e transformando-a em um instrumento para participação da sociedade no processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

---

<sup>20</sup> REIS, 2001.

<sup>21</sup> LINO, 2001.

## 2.7 CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

O Capítulo VIII da LRF, art. 48 ao 59, reúne todos os comandos normativos necessários à confecção e à divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas, estabelecendo regras e procedimentos de fiscalização, controle e avaliação do grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente sob o prisma das normas previstas na LRF, os quais são divididas em dois blocos normativos distintos: um de caráter geral, dedicado à explicitação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal; outro, específico, voltado às contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.<sup>22</sup>

A LRF, no art. 48, introduz um dos seu pilares: a transparência da gestão fiscal, sendo que a mesma não pode ser confundida com a simples divulgação, por mais ampla que esta seja. É necessário que o cidadão compreenda aquilo que está sendo divulgado, devendo ser, portanto, a linguagem acessível, caso contrário, tornar-se-ia ineficaz pois não permitira o exercício do pleno controle social.<sup>23</sup>

O artigo estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal planos, orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; prestação de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, bem como as respectivas versões simplificadas.

O art. 48 da LRF, em seu parágrafo único, dispõe que a transparência ainda se assegura pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração, como no curso da discussão dos planos da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Para melhor compreensão, eis o texto do referido artigo:

*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.*

<sup>22</sup> NASCIMENTO; ILVO, 2001.

<sup>23</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:* **Erro!**

**A referência de hiperlink não é válida.**

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;* **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

*II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;* **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.* **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

O artigo 49 dispõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração. Tratando-se da União, as contas devem ser acompanhadas por demonstrativos, confeccionados pelo Tesouro Nacional e pelas agências financeiras oficiais de fomento, especificando as aplicações efetuadas com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, assim como o impacto fiscal das operações realizadas pelas agências de fomento.<sup>24</sup>

A leitura apressada do dispositivo pode conduzir ao entendimento de que somente as contas do chefe do Poder Executivo devem ser disponibilizadas. O dispositivo deve ser lido em conjunto com o art. 56, tornando-se claro que se trata da consolidação das contas do Executivo e dos demais Poderes e órgãos.

Ao estabelecer o princípio da competência para registro das despesas e compromissos públicos, contribui para que sejam minimizados os riscos fiscais que possam incidir sobre a gestão, dada a multiplicidade de fatos jurídicos e econômicos que afetam o patrimônio público, como por exemplo, as despesas de exercícios anteriores e a expedição de precatórios judiciais.

A LRF, art. 51, estabelece os prazos para que Estados e Municípios encaminhem suas contas ao governo federal, tendo em vista a consolidação dos correspondentes demonstrativos contábeis, por esfera de governo e nacionalmente (Municípios até 30 de

---

<sup>24</sup> NASCIMENTO; ILVO, 2001.

abril, com cópia ao Executivo estadual; Estados, até 31 de maio).

Com já salientado, para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência: os planos, os orçamentos, a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, bem como o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal.

A transparência da gestão pública exige, de forma especial e imprescindível, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso das discussões para elaboração dos planos da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Por outro lado, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem estar disponíveis ao público.

### 2.7.1 Relatório de Gestão Fiscal

Do ponto de vista do regime de finanças públicas, implantado com a LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Os art. 54 e 55 da LRF<sup>25</sup> regulam as características dos Relatórios de Gestão Fiscal a serem elaborados quadrimestralmente por cada um dos Poderes, pelos Tribunais de Contas, além do Ministério Público, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida, a seguir transcritos:

Como observa Nascimento<sup>26</sup>, constam no primeiro segmento do Relatório de que trata o art. 55 da LRF, as informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites de que trata a LRF, das despesas com pessoal (distinguindo ativos e pensionistas), das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito (inclusive antecipações de receitas) e das despesas com juros.

No segundo segmento, há a divulgação do elenco de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites e, no terceiro segmento, tratando-se do último quadrimestre do exercício, requer a demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro, das montante de

---

<sup>25</sup> FERNANDES; MOTTA, 2001.

<sup>26</sup> NASCIMENTO; ILVO, 2001.

despesas inscritas em *restos a pagar*; e que as operações de antecipação de receita foram liquidadas integralmente até o dia 10 de dezembro do mesmo ano em que foram contratadas e que não houve contratações pelo chefe do Poder Executivo, no último ano de mandato.

O Relatório de Gestão Fiscal-RGF, de acordo com o artigo 54 da LRF será emitido ao final de cada quadrimestre, pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos titulares dos órgãos referidos no artigo 20 (Ministério Público, Tribunais de Contas, Presidentes das Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores, Tribunais de Justiça).

### 2.7.2 Fiscalização da Gestão Fiscal

A responsabilidade pela fiscalização, quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal, é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, conforme transcrito no art. 59 da LRF, com ênfase no:

*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 retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;*

*IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes da dívidas consolidadas 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.*

O *caput* do artigo estabelece a competência para fiscalizar o cumprimento da LRF, atribuindo-a ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, em consonância com o que estabelece a Constituição Federal em seus art. 70, 71 e 74 que tratam do controle externo aplicado à Administração Pública.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

A LRF, em seu inciso I do art. 59, dispõe sobre a obrigatoriedade de verificação se as metas estabelecidas na LDO foram atingidas, o que transforma as peças orçamentárias em instrumento de planejamento e controle, pois não basta planejar adequadamente, faz-se necessário o controle para aferir a eficácia da gestão. O controle será exercido não apenas em relação ao cumprimento dos limites de despesas total com pessoal e dos montantes das dívidas consolidada e dívida mobiliária, mas também para aferir se as medidas necessárias para garantir o retorno aos níveis permitidos foram aplicadas.<sup>28</sup>

Cabe ainda ressaltar a importância dos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão dos recursos públicos, não só no cumprimento das suas atribuições constitucionais definidas nos art. 71, 75 c/c art. 31, § 1º da CF, mas também a função de alerta, caracterizando atuação preventiva do Tribunal de Contas.

Estão elencadas no art. 4º da Lei em comento algumas atribuições relativas a controle e fiscalização dos gastos públicos.

A primeira atribuição diz respeito ao *equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas*, que é o objetivo principal da LRF, devendo o mesmo ser entendido, não apenas como a igualdade aritmética entre receitas e despesas, mas sim, como um princípio a pautar as ações do Estado que, baseadas na LDO e demais instrumentos de planejamento, promovam a estabilização por meio de equilíbrio fiscal, viabilizado pelo alcance das metas de superávit primário e nominal. Isto leva à necessidade de o Estado reordenar suas ações, de modo a planejar e executar o financiamento dessas, com base nos recursos disponíveis.<sup>29</sup>

A segunda atribuição estabelecida pelo art. 4º, que diz respeito à *limitação de empenho*, será abordada quando for analisada a interação da LRF com a lei 4320/64. Quanto ao *controle de custos*, cabe ressaltar que, na Administração Pública, as normas de controle anteriores à LRF, eram, em grande parte, voltadas para o controle da despesa e não do custo, diferenciando-se um do outro na medida em que o custo representa a soma dos valores aplicados na produção de bens ou prestação de serviços, isto é, corresponde ao conjunto dos recursos financeiros e materiais utilizados no processo produtivo, diferenciando-se de despesa, pois corresponde ao gasto efetuado pela Administração Pública, para que esta atinja seus objetivos, ainda que tal gasto não implique produção de um bem ou serviço. A Lei 4320/64, que estabelece normas para

---

<sup>28</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

<sup>29</sup> NASCIMENTO, 2001.

elaboração de orçamentos e balanços de órgãos governamentais; prevê controle de custos apenas para atividades industriais do estado.

Com o advento da LRF, a exigência do controle de custos foi reforçada e generalizada com a necessidade de implantação de métodos de custeio. Poder-se-á utilizar o método de controle tradicional, em função dos bens produzidos, no qual os custos que incorrem para a produção de bens e serviços são rateados entre os diversos setores da organização, denominados de centros de custo ou o método de custeio que permite a apuração do controle de custos em função das atividades que são executadas, seja elas de meio ou fim, e não com base nos bens e serviços que são produzidos. Este método baseado nas atividades, é mais conhecido pela sigla ABC (Activity Based Costing)<sup>30</sup>, sendo aquele que mais se adapta ao serviço público, pois pode valer-se da classificação funcional-programática, comum às três esferas de governo, o que permite comparabilidade, para orientar a alocação dos custos.<sup>31</sup>

Após ser definido o método a ser implementado, este deverá fornecer informações que possibilitem a *avaliação de resultados*, que se dará baseada em parâmetros e metas quantitativas, ou seja, medidas que permitam a Administração verificar, no confronto entre o previsto e o realizado, se atingiu os resultados esperados, constituindo-se em indicadores que demonstrarão a eficiência e eficácia da gestão.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> NASCIMENTO, 2001.

<sup>31</sup> FIGUEIREDO *et alli*, 2001.

<sup>32</sup> Idem.

### **3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL APÓS DEZ ANOS DE VIGÊNCIA**

A LRF é uma ferramenta importante para manter o equilíbrio das contas públicas do Brasil. Em maio de 2010 completou 10 anos de sua edição, com muitos serviços prestados ao país na organização das contas públicas. Os agentes públicos e a sociedade como um todo ganhou uma especial ferramenta de gestão.

Entretanto, esta Lei Complementar está ameaçada por várias decisões do governo de tentar contornar este instrumento de controle e transparência da gestão. Desde sua edição, no ano de 2000, o Congresso está com a regulamentação da lei e não aprovou ainda. Por existirem muitos interesses em jogo, o governo tenta se ajustar.

Muitos projetos de lei estão em trâmite no Congresso e alguns são uma verdadeira ameaça à LRF.

O ex secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Machado, alertou que a possibilidade de renegociação permanente de dívidas de Estados e municípios prevista no Projeto de Lei de Qualidade Fiscal (PLS 229 e PLS 248) é um "tiro no coração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)", disse Machado, em audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado.

Sua crítica fundamenta-se principalmente no artigo do projeto de lei que agrava a punição a Estados e municípios pelo não cumprimento dos limites de despesa com pessoal, pois a suspensão de todas as transferências constitucionais e voluntárias, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma penalidade excessiva. O ex secretário falou da falta de clareza em alguns dos artigos do projeto, citando como exemplo a



ruptura do princípio da anualidade, pois se posiciona contrário a tal ruptura. Posicionou-se também contra o cancelamento de empenhos - ou seja, se inscreve em restos a pagar apenas até a disponibilidade de caixa e cancela o restante. Sua advertência no que diz respeito ao cancelamento de empenho é pela possibilidade de gerar insegurança jurídica para o mercado e aumenta o custo para o serviço público, destacou. Porém, ele concorda que é necessária regras para cancelamento no limite financeiro seguinte.

Diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitam no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista o controle concentrado da constitucionalidade de vários dos dispositivos contidos na Lei Complementar - LRF. A de maior abrangência, a ADIN n.º 2238-DF, ajuizada por alguns Partidos Políticos<sup>33</sup>, teve, no tocante ao artigo 11, parágrafo único, indeferida por unanimidade a liminar requerida, estando ainda pendente de julgamento o seu mérito.

De acordo com o ordenamento jurídico-legal adotado pela República Federativa do Brasil, todas as normas infraconstitucionais precisam encontrar amparo na Constituição Federal, sob pena de serem reconhecidas inconstitucionais, seja por intermédio do controle difuso (concreto), que pode ser levado a efeito em todo o processo judicial, seja pelo controle concentrado (abstrato, objetivo), o qual exige uma ação específica para esse fim, devendo ser ajuizada perante o STF por quem detém legitimidade ativa para tanto. Assim, é evidente que a LRF precisa e necessita se ajustar aos preceptivos constitucionais, interpretados de forma sistêmica, a fim de que todos os seus comandos sejam sopesados, avaliados e considerados.

### 3.1 LRF - PONTOS FORTES E FRACOS

Observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal transformou-se em um verdadeiro marco em termos de planejamento, controle e transparência na Administração Pública.

A busca da transparência na gestão fiscal é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, pois atesta o atendimento dos limites,

---

<sup>33</sup> Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido Socialista Brasileiro – PSB e Partido dos Trabalhadores – PT

condições, objetivos e metas; firma responsabilidades; justifica desvios e indica medidas corretivas; define o prazo estimado para correção e dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

Nossa sociedade vem assimilando a ideia e o compromisso de que a transparência na gestão fiscal é um dos principais instrumentos para o controle social.

Esta transparência também atende ao Princípio Orçamentário da Publicidade, que é um princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, é previsto pelo caput do art. 37 da Magna Carta de 1988. Aplica-se ao orçamento público, de forma expressa, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.<sup>34</sup>

Um aspecto que tem sido questionado na LRF é o fato de a União não estar submetida aos limites de endividamento. Alega-se que é uma clara violação do Pacto Federativo, uma vez que há uma ingerência por parte da União em assuntos que deveriam ser exclusivos de Estados e Municípios. Por outro lado, os defensores da não submissão da União aos limites de endividamento alegam que a LRF foi limitar os gastos de Estados e Municípios, pois não faria sentido fazer o mesmo com a União. (TV CÂMARA, 2010).

Ao bom administrador, a referida Lei nada representa em termos de ameaças, pois saberá buscar as soluções indispensáveis para lhe dar concretude aos seus comandos, sem deixar de atender, simultaneamente, às demandas reclamadas pelos cidadãos abrangidos na esfera de sua competência funcional. É evidente que isto poderá exigir muito planejamento, controle e capacidade de gestão. Significa dizer que ao agente público impõe-se um dever de manter a relação entre receita e despesa pública perfeitamente equilibrada e de forma transparente, como deve ser, afinal, a gestão da coisa pública.

Muitos analistas defendem a ideia da adoção de um conjunto de reformas mais profundas. Alegam que a repartição das receitas fiscais está concentrada nas mãos da União e isso acarreta uma submissão dos Estados e Municípios. Porém, para modificar esse cenário é imprescindível uma substancial reforma fiscal, aliada a uma necessária

<sup>34</sup> Manual Técnico do Orçamento - Versão 2011(MTO 2011)

reforma política que pudesse de fato modernizar o atual quadro institucional brasileiro.

### 3.2 AVANÇOS A PARTIR DA LRF

A LRF é responsável por avanços na responsabilidade nas práticas dos gestores em seus gastos, pois introduziu mudanças na forma de administrar os recursos públicos. A sociedade já não é mais mera espectadora das coisas relacionadas aos gastos públicos, mas é motivada a agir de forma participativa na fiscalização. Valmir Campelo ressalta essa mudança de paradigma trazida pela LRF<sup>35</sup>:

Até pouco tempo, não tínhamos assimilado a idéia de que a máquina estatal não pode ser um fim em si mesma. Além de pagar pessoal, é necessário ter dinheiro em caixa para fazer frente a outros gastos típicos do governo, como investimentos em infra-estrutura, a oferta de bens e serviços de natureza social e o estímulo a setores estratégicos. No que se refere à dívida pública, não tínhamos sepultado a idéia de que não podemos nos sustentar à custa de endividamento desenfreado, porque a dívida de hoje certamente será o problema de amanhã. A experiência dos últimos três anos demonstra que, felizmente, essa cultura se modifica, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Paulo Henrique Ramos Medeiros e José Matias Pereira observam que antes da edição da LRF a situação fiscal era caótica, e a lei em comento vem procurando disciplinar em seu texto e contexto importantes elementos de transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, que devem ser seguidos pelos administradores públicos. (MEDEIROS; PEREIRA, p. 67, 2003).

Para Hélio Saul Mileski citado por José Ribamar Caldas Furtado a LRF:

[...] envolve uma iniciativa regulamentar absolutamente inovadora, inspirada em recentes conceituações mundiais, no sentido de consolidar um novo regime fiscal no País, com estabelecimento de princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável, de uma forma inimaginável por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição promulgada em 1988.<sup>36</sup> (FURTADO, p. 66, 2007).

---

<sup>35</sup> CAMPELO, p. 14, 2003

<sup>36</sup> FURTADO, p. 66, 2007

Outro avanço importante trazido pela LRF tem sido a participação da sociedade na elaboração dos orçamentos públicos. A participação popular na elaboração de orçamentos ganhou força a partir do teor do artigo 48, parágrafo único, da LRF: incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (MEDEIROS; PEREIRA, p. 70, 2003).

Antes da publicação da LRF era comum os gestores públicos em final de mandato deixar significativas dívidas e sérios problemas financeiros para a gestão subsequente. A LRF trouxe a conhecida e aclamada regra de final de mandato em seu artigo 42, que proíbe contrair obrigação de despesa no último ano de mandato sem que ela seja integralmente cumprida ou, caso reste parcela desta despesa a pagar, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para honrar com tais compromissos. Assim, se o gestor em seu último ano de mandato deixar restos a pagar, deverá, obrigatoriamente, disponibilizar os recursos que cumprirão tal obrigação. No caso de despesa com pessoal é proibido fazer contratações, ou qualquer outro contrato que aumente as despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato. (NUNES, 2008).

Há um consenso geral de que a LRF foi fundamental para dar mais um passo para a mudança na cultura da Administração Pública no que diz respeito especialmente à gestão financeira. É evidente que existem pontos que podem ser melhorados, após a efetiva implantação ou mesmo melhor esclarecimento, apesar dos dez anos de vigência, como é o caso do Conselho de Gestão Fiscal, nos termos do art. 67 da Lei.

Em linhas gerais, a partir de uma visão de conjunto, se pode considerar a LRF como um marco separador de duas situações distintas. A primeira, antes da promulgação da lei, refletia uma verdadeira desordem nos gastos públicos, falta de planejamento ou planejamento que não eram cumpridos, a falta de transparência na prestação de contas, que por várias vezes serviu de instrumento para encobrir e esconder os desvios. A segunda, é a situação pós LRF, que passados os dez anos de sua edição, mostra duas diferentes. O planejamento passou a fazer parte da vida dos gestores públicos, houve uma verdadeira incorporação da idéia de que qualquer ato que reflita em gasto esteja previstos nas leis orçamentárias. A sociedade passou de agente passivo para interventor efetivo da situação orçamentária, quer seja do seu Município, do seu Estado e até mesmo da União.

Esses dez anos de vigência da LRF foram suficientes para mostrar que é imprescindível e é viável a mudança de paradigmas. Mostrou que é possível haver uma

Administração Pública focada e voltada para o interesse público e que este deve sempre prevalecer sobre o interesse privado.

No próximo capítulo passaremos a analisar o cenário brasileiro a partir da LRF sob o paradigma ético e de transformações e melhorias para a sociedade. Sobretudo com um olhar sobre o aspecto da lei enquanto instrumento de controle, moralidade e eficiência na Administração Pública, para se perceber se os gastos públicos no Brasil estão deixando de causar escândalos aos contribuintes e cidadãos.

É possível vislumbrar uma conquista de controle, participação e vigilância da sociedade que venha acompanhar as ações dos gestores públicos com a consciência de que o bem da coletividade foi evidenciado e que o resultado da administração tem sido mais eficiente e responsável?

## **4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE, MORALIDADE E EFICIÊNCIA**

### **4.1 INSTRUMENTO DE CONTROLE**

No capítulo anterior já traçamos, pelo próprio texto da lei complementar, alguns aspectos da LRF como instrumento de controle. Continuemos, portanto, nesta abordagem, por ser de extrema relevância e que faz desta Lei um instrumento tão eficaz.

No controle jurisdicional, o juiz deverá sopesar, diante dos argumentos apresentados, se o comportamento do administrador público, diante do caso concreto, revelou-se, mais eficiente, ou seja, se alcançou o melhor resultado, de acordo com a lei. O administrador público, mesmo diante da discricionariedade, não detém a prerrogativa de escolher a solução que seja a menos eficiente, sob o ponto de vista técnico, ou seja, aquela de eficácia duvidosa. Tal procedimento seria um desrespeito ao princípio da legalidade, já que a eficiência revestida de exigência constitucional está intimamente relacionada à aplicabilidade das leis.

No exercício do controle externo constitucionalmente previsto e exercido pelo poder legislativo através dos tribunais de contas, avalia-se não só a legalidade dos atos administrativos, relacionados àqueles que implicam despesas, mas também à eficiência, economicidade e legitimidade de tais atos. Ou seja, o controle é exercido sob aspectos que se relacionam aos resultados obtidos diante dos dispêndios empreendidos, portanto se avalia paralelamente tanto a legalidade quanto a eficiência num mesmo prisma.

Com a Constituição de 1988 e com a LRF de 2000, o cidadão se transformou em um agente da Reforma do Estado, com o papel de fiscal dos serviços e atividades da Administração Pública, passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e dos serviços ofertados, diretamente pelo Estado ou por entes contratados, até porque, pela transparência imposta através da LRF, é possível conhecer e avaliar os dados relativos à atuação dos agentes públicos.

Podemos entender a eficiência como a busca do melhor resultado com menor gasto possível de recursos públicos, estes provenientes da arrecadação de tributos da própria sociedade, tornando a atividade pública menos onerosa, controlando e evitando o desperdício do dinheiro público. Neste aspecto, o cidadão, amparado nas diretrizes e princípios da CF-1988 e motivado pela LRF, passou a ser o agente fiscalizador, muitas vezes fazendo seu trabalho de controle antes da atuação do controle externo que é exercido pelos Tribunais de Contas.

Sobretudo a partir da LRF o administrador de recursos públicos deve obedecer ao princípio da eficiência de forma obrigatória, pois no exercício da atividade de controle interno e externo serão avaliados não só a legalidade do gasto, mas também os resultados obtidos, ou seja, a despesa ou investimento foi empregado de forma mais eficiente tendo em vista os objetivos almejados. É a velha máxima do capitalismo, ou seja, *produzir mais e gastar menos*.

Os recursos públicos são provenientes da sociedade e por isso a ela pertencem, e em seu benefício devem ser aplicados. Por isso, a gestão do dinheiro público deve ser adequada e transparente, obedecendo ao planejamento estabelecido nas leis de orçamento, de diretrizes orçamentárias e no Plano Plurianual, pois este é o planejamento de governo, onde os representantes eleitos no Parlamento, o Poder Legislativo, estabelecem os objetivos econômicos e setoriais, tendo em vista os problemas sociais que afetam a sociedade. Por isso é importante o controle social desde a elaboração até a aprovação das leis que regem a atividade financeira do Estado. Interessa como os agentes políticos pretendem aplicar os recursos arrecadados pela sociedade, e se estes

serão aplicados de forma mais eficiente possível para atender às necessidades sociais e econômicas do país.

Todo recurso, em obediência aos princípios, e em observância às ditames constitucionais e da LRF deve ser de aplicado de forma legal, moral e eficiente, mediante planejamento e controle, sob pena de responsabilização dos que transgredirem o postulado.

Independente de qual seja a atuação da Administração Pública, esta deve se fundamentar nos princípios legais que exigem a execução dos serviços públicos conforme as normas e condições preestabelecidas, sem interrupções ou paralisações injustificadas, com resultados que satisfaçam às necessidades da coletividade. Os serviços públicos também precisam ser executados com tecnologia atualizada, instalações e equipamentos modernos e outros referenciais de eficiência, pois a falta deste zelo quanto à eficiência poderá legitimar a aplicação das sanções contratuais previstas e a extinção unilateral do contrato administrativo. Isto porque em se tratando de serviços e obras públicas, não pode ocorrer interrupção, podendo e devendo a Administração tomar medidas necessárias e eficazes para defender o interesse público, pois o interesse e a satisfação da sociedade prevalecem sobre o interesse particular.

O Estado, em respeito ao princípio da eficiência e da continuidade dos serviços públicos deve atuar de acordo com a da legalidade, utilizando dos seus mecanismos de fiscalização e controle, para garantir a qualidade e a efetividade de suas atividades. Cabe-nos ressaltar que os serviços relacionados à saúde, educação, segurança e assistência social, são essenciais à sociedade, e principalmente por atenderem às camadas menos favorecidas; por isso; em se tratando de serviços relacionados à essas atividades deve o setor público planejar, executar e avaliar medidas adequadas que atendam a maior parcela da população com qualidade e resultados esperados, e neste aspecto a LRF é de suma importância, por garantir comprometimento e responsabilidade nas ações.<sup>37</sup>

Se a LRF é instrumento de moralidade e eficiência na Administração Pública, de forma mais tácita, expressamente se apresenta como um efetivo instrumento de Controle. Neste aspecto, está completamente em harmonia com o sistema jurídico vigente, a partir de nossa Lei Maior, a Constituição Federal.

---

<sup>37</sup> O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA publicado 16/02/2009 por AGNO VASCONCELOS em <http://www.webartigos.com>

Nossa Constituição Federal de 1988 apresenta formas de fiscalização, que são a base que norteia o sistema de controle apresentado pela LRF.

A Constituição Federal, no art. 70, *caput*, dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.

Por fiscalização contábil podemos entender a verificação e análise das peças e registros contábeis da Administração Pública e seus órgãos. O Decreto-lei nº 4.320/64 já dava respaldo a tal forma de fiscalização, quando dispunha, no art. 83, que “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Já em relação a fiscalização financeira e orçamentária dizem respeito à verificação das receitas e despesas previstas na peça orçamentária, e sua execução pela Administração Pública. É uma espécie de verificação e controle dos gastos públicos, tendo em vista a previsão de gastos constante da Lei do Orçamento, em obediência ao princípio da legalidade.

Por fiscalização operacional pode-se entender que é aquela exercida sobre “os mecanismos pelos quais se efetivam, principalmente, as despesas públicas”, a fim de verificar a lisura e eficiência dos gastos públicos. Com base nessa forma de fiscalização, promove-se a análise dos processos licitatórios e realizam-se auditorias em obras públicas.

Por fim, quanto à fiscalização patrimonial trata-se daquela realizada sobre os atos de todos que tenham em sua guarda bens públicos, bem como sobre os atos de disposição desses bens. Cabe, nessa esfera, exigir-se o registro de todos os bens públicos, bem como aferir a legalidade e conveniência dos atos de cessão de uso desses bens, ou alienação a terceiros.

A fiscalização da Administração Pública, a partir do citado artigo da Constituição Federal de 1988, é exercida através dos critérios da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia a receitas.

A fiscalização quanto à legalidade se dá para a verificação da adequação dos atos administrativos às normas jurídicas em vigor, e pode ser realizada tanto pela própria Administração Pública, internamente, por meio dos pareceres jurídicos dos seus Procuradores, como externamente, pelo Tribunal de Contas, Ministério Público e pela própria população, por intermédio da ação popular.



O critério da legitimidade aborda o aspecto do mérito administrativo, ou seja, verifica-se se o ato administrativo praticado é conveniente e oportuno, se o seu conteúdo está voltado ao atendimento do interesse público de forma eficiente e racional.

Quanto à economicidade, os órgãos de controle analisam se os gastos públicos estão sendo realizados de forma racional e atendendo à relação custo-benefício, ou seja, busca-se evitar o desperdício de dinheiro público. Verifica-se, nesse aspecto, se o gasto foi corretamente aplicado, se não houve desvios, ou se o preço do produto adquirido pela Administração corresponde exatamente ao benefício que ele proporcionará à coletividade.

E ainda é dever do Estado fiscalizar se as várias formas de fomento estão destinadas, efetivamente, a atender aos seus objetivos. Nesse critério, é fundamental fiscalizar a aplicação de subvenções públicas, verbas de convênios e consórcios, e as renúncias fiscais realizadas com o objetivo de atender a determinados objetivos, como a fixação de empreendimentos e a criação de empregos.

Ainda sobre as formas de controle, necessário se faz analisá-las quanto ao tempo em que é realizado, ou seja, controle prévio, concomitante e posterior. O primeiro se dá antes da prática do ato administrativo, como é o caso, por exemplo, de parecer jurídico sobre determinada matéria. Na sequência ocorre paralelamente à prática do ato administrativo, como é o caso dos fiscais de obras e serviços públicos. E, por último, o último, posteriormente à prática do ato, como seriam os casos de controle hierárquico e judicial.

Se há o tempo em que o controle é realizado, temos também os operadores deste controle, ou seja, os sujeitos. Neste aspecto podemos distinguir o controle interno do controle externo. Internamente a Administração Pública institui órgãos de controle vinculados diretamente aos órgãos superiores de determinado ente público, como seriam os casos das controladorias e consultorias jurídicas, além das auditorias públicas. Externamente, têm-se os órgãos que não compõem a estrutura administrativa do ente fiscalizado, como os Tribunais de Contas, o Congresso Nacional, o Ministério Público e o próprio povo, por meio do controle popular.

A partir da Constituição Federal de 1988, todos os entes públicos têm o dever de instituir órgãos de controle interno, já que o art. 74 da Carta Magna determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão sistema de controle interno, com a finalidade de fiscalizar os atos administrativos do próprio poder, seus gastos e despesas, como também de auxiliar os órgãos de controle externo na sua missão.

A Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), regulamentando tal dispositivo, dispõe, no art. 59, que: “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”, tornando, portanto, obrigatória a criação de tais órgãos de controle.

Lamentavelmente nos deparamos com a realidade de que muitas vezes são criados órgãos de controle interno sem qualquer estrutura administrativa, e cujos cargos, em sua maioria, são cargos em comissão, demissíveis *ad nutum*, o que é absolutamente inadmissível. Ora, a função de controle exige independência funcional e política do agente responsável, de forma que é exigência de tal cargo ser efetivo, e provido por servidores técnicos concursados.

Seria mais eficaz que tais órgãos de controle fossem dotados de autonomia administrativa e financeira, a fim de torná-los mais independentes no exercício das suas funções. Órgãos que dependam de repasses do Chefe do Poder certamente terão menor independência, o que poderá prejudicar sensivelmente suas ações moralizadoras.

Quanto ao controle externo, ressalta-se a importância das atuações do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário no controle da Administração Pública. O primeiro, sob os aspectos financeiro e orçamentário, sendo órgão independente e eminentemente técnico. O segundo, sob os aspectos da moralidade e da legalidade administrativas, devendo, para tanto, ser provocado pelo Ministério Público, pelos próprios entes públicos e pelo próprio povo, por meio das ações populares.

O Ministério Público, por seu turno, também tem dado grande contribuição ao controle da moralidade e legalidade administrativas, especialmente com o impulso dado pela Constituição de 1988. Sendo independente e gozando de prerrogativas asseguradas constitucionalmente, como a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a vitaliciedade, os seus membros têm atuado de forma veemente na fiscalização dos atos praticados por gestores nada interessados na defesa da coisa pública.

Infelizmente, ainda não se deu o devido valor aos órgãos de assessoramento jurídico dos entes públicos, como as consultorias e procuradorias jurídicas. Muitas prefeituras sequer têm as suas. Algumas têm advogados contratados sem qualquer processo de seleção prévia, o que ocasiona a total ausência de independência desses profissionais, que se limitam a ratificar a decisão tomada pelo gestor público, fazendo, na verdade, uma justificativa de legalidade, o que não se coaduna com a função de controle prévio da legalidade. O ideal é que também esses órgãos jurídicos tenham

autonomia financeira e independência funcional, como forma de se lhes garantir a independência necessária ao exercício das suas funções. Os pareceres jurídicos têm que ser independentes, garantindo-se aos advogados a liberdade técnica para emitir orientação sobre determinada matéria jurídica, no que deverá se valer apenas da Constituição e das leis vigentes no País.

A Advocacia-Geral da União, por exemplo, é órgão que exerce papel fundamental no exercício da função de controle da legalidade e moralidade administrativas, na medida em que os seus membros são recrutados mediante concursos públicos de alto nível. Os pareceres dos consultores jurídicos são instrumentos de grande valia para a defesa da moralidade administrativa, circunstância, contudo, ainda não reconhecida pelos mandatários do País. Lamentavelmente tais profissionais, ainda hoje, não possuem prerrogativas para bem exercer suas funções, além de não serem remunerados de forma digna e compatível com a relevância constitucional de suas funções.

O papel do cidadão e das organizações não-governamentais também deve ser ressaltado e incentivado pelos Poderes Constituídos, além, é claro, da contribuição sempre oportuna e sadia dos organismos de imprensa do País. É preciso que sejam os cidadãos instruídos desde a mais tenra idade acerca dos seus direitos e deveres, e do exercício da cidadania, o que possibilitará que tenhamos cidadãos cada vez mais engajados no papel político fundamental de controle da atuação dos agentes públicos. É fundamental que se dê valor a essa forma de controle, e que o Estado e a Escola assumam o papel de fomentador dessa iniciativa, esclarecendo aos cidadãos as formas de atuação que ele pode adotar para atuar ativamente na fiscalização dos gastos públicos e no controle da Administração.

Nesse sentido, diz a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 49, que:

*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.*

Reconhece, portanto, a importância da atuação da sociedade civil organizada no controle das contas públicas.

A atuação em ONGs é via possível ao cidadão, porquanto nessas organizações não estaria ele inteiramente livre de perseguições e ameaças, mas já contaria com o apoio de um grupo organizado, o que certamente traria maior tranquilidade ao exercício

da atividade de controle. As forças tarefas de combate à corrupção, já existentes em muitos estados do Brasil, são um bom exemplo de como se pode combater a corrupção com pouco dinheiro e com muita organização, além, é claro de conhecimento técnico-jurídico acerca das questões que cercam a atividade administrativa.

Por fim, há que se ressaltar a enorme contribuição que os veículos de imprensa podem oferecer nesse aspecto de fiscalização e controle da atuação da Administração Pública. O livre exercício da atividade jornalística afigura-se como algo fundamental ao exercício da democracia, exatamente pelo fato de possibilitar a independência do profissional de imprensa, que livre das amarras e do risco de censura prévia pode, de forma responsável, informar à sociedade e aos poderes constituídos a ocorrência de abusos e desvios na Administração Pública, o que só contribui para a construção de um Estado republicano e democrático.

O princípio da transparência pública, ainda que não inserido explicitamente no texto normativo da Constituição Federal, o foi na norma infraconstitucional através da LRF. Há muito foi reconhecido no Direito Público brasileiro como princípio orientador da ação dos gestores públicos. Trata-se de medida imprescindível ao bom exercício da função pública, e que permite à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo que tomem conhecimento das ações patrocinadas pelo Poder Público para fins de controle do seu procedimento e dos seus fins.

Em suma, a transparência impõe ao Agente Público o dever de dar a maior publicidade possível a suas ações, especialmente no que concerne aos gastos públicos. Por meio da imprensa oficial, o gestor público já era obrigado a dar publicidade aos seus atos. Com a transparência, impõe-se que outras medidas sejam tomadas para que o máximo de cidadãos tenha conhecimento das ações da Administração Pública, e da forma como esta vem se conduzindo em relação aos gastos públicos.

Tal princípio encontra-se sedimentado no ordenamento jurídico vigente desde 2000, com a edição da Lei Complementar nº 101/00, que dispõe, em seu art. 48, sobre os mecanismos e formas de transparência das ações administrativas, que ganhou relevante enfoque de controle social a partir da Lei Complementar 131/2009, a saber:

*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: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

*II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)*

Com efeito, a art. 48 traz novos instrumentos de transparência pública, de forma a permitir que o maior número possível de pessoas possa conhecer a gestão fiscal e atuar na fiscalização dessa gestão. O uso da internet passa a ser meio dos mais importantes nesse sentido, na medida em que qualquer um, nos mais distantes rincões do País, pode acessar as contas do seu município, estado ou até mesmo do Governo Federal e verificar se os mandatários estão, de fato, cumprindo os seus deveres públicos. Além da internet, a Lei assegura ainda a necessidade de incentivo à participação popular, já reconhecido em outro parágrafo como de fundamental importância à democratização do controle administrativo, bem como a realização de

audiências públicas, nas quais se daria a ampla participação do povo na discussão dos gastos públicos, medida extremamente salutar mais ainda pouco utilizada no Estado brasileiro.

## 4.2 INSTRUMENTO DE MORALIDADE

Sobre a moralidade administrativa vale ressaltar a lição de José Afonso da SILVA<sup>38</sup>: "a moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração". Este renomado Professor exemplifica dizendo que quando uma norma é cumprida, com o intuito manifesto de prejudicar alguém, ou como forma de auferir qualquer tipo de vantagem ao agente, ou a terceiro, tem-se um comando *formalmente* legal, porém *materialmente* eivado do vício de imoralidade. Ser irresponsável, consoante a leitura do texto legal, implica ser contra a moralidade da administração.

Inicialmente, para uma melhor compreensão, precisamos definir os vocábulos "moralidade" e "probidade" a partir de uma visão sistemática, pois se tem a tendência de atribuir significados semelhantes, quando de fato não são.

Entende-se por moralidade a junção de costumes, deveres e modo de proceder de pessoas para com os seus semelhantes, o conjunto de preceitos e regras para dirigir as ações humanas segundo a justiça e a equidade natural. A probidade, por seu turno, consiste em honradez, integridade de caráter, honestidade, pundonor. À primeira vista, parece haver similitude, porém, em uma análise mais criteriosa de tais conceitos, percebe-se que a moralidade compreende o conjunto de valores inerentes à existência humana; já a probidade diz respeito à retidão no agir, tanto que a origem etimológica do vocábulo coloca a improbidade em sentido próprio como "má qualidade".<sup>39</sup>

Uma vez definidos o significado dos dois vocábulos, passemos a analisar

---

<sup>38</sup>SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo, 15ª edição. Malheiros. São Paulo: 1998, p. 646.

<sup>39</sup> CARLOS, Larissa Freitas. **Moralidade e probidade administrativa: parâmetros de definição e esferas de atuação.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/353>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

aspectos referentes aos princípios da moralidade e da probidade administrativa.

A Constituição Federal de 1988 ressaltou a importância da moralidade quando a inseriu como um dos princípios ao qual deve se submeter a Administração Pública. Havia uma tendência de se fazer distinção entre Direito e Moral. Para muitos, a Moral era uma área livre da intervenção estatal, sem qualquer possibilidade de coerção.

Até a Constituição Federal de 1988 Direito e Moral eram tratados em esferas distintas. Se o Estado pudesse intervir, cobrando e impondo, tratava-se do Direito; onde os parâmetros de limitação estavam ao cargo da consciência individual, tinha-se a moral.

Todavia, diante dessa dualidade é preciso refletir a partir de alguns questionamentos: de onde vem o Direito? Sabe-se que, antes das codificações normativas as relações no meio social eram tuteladas a partir dos costumes vigentes em cada localidade; mas de onde eram originários tais costumes? Em que se alicerçavam os povos e comunidades para definirem o certo e o errado? Com certeza embasavam-se em valores a partir da moralidade, no que julgavam ser correto, honrado, íntegro. Da compilação desses costumes surgiu a norma, antes esparsa, depois codificada, passando por variadas especializações, mas resultante de como agiam os povos diante daquelas situações fáticas, afinal, não poderia todo o sistema ir de encontro a tudo o que já existia no campo da imperatividade de condutas.<sup>40</sup>

No campo do direito administrativo há a preponderância do interesse coletivo em detrimento do individual, o Estado se investe da função administrativa a fim de proporcionar aos jurisdicionados uma perfeita vivência em sociedade. Como então desprezar o fator moralidade? Em nome da norma há um leque de opções frente a cada caso concreto, todavia a permissibilidade de agir há de ser delimitada pelas diretrizes morais; não basta que a autoridade seja competente, os motivos verdadeiros, o objeto lícito, se a intenção do agente for desvirtuada, configurando desvio de poder, invalidando o ato de pleno direito. Necessário se faz observar a finalidade, e esta análise vai além dos campos da mera norma jurídica, indo encontrar abrigo na própria noção de moralidade administrativa.

A partir do momento em que o interesse público está em jogo é indispensável que haja proporcionalidade entre os meios e os fins a serem atingidos, entre os

---

<sup>40</sup>CARLOS, Larissa Freitas. **Moralidade e probidade administrativa: parâmetros de definição e esferas de atuação**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/353>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios que por ela serão alcançados, a razoabilidade entre o possível juridicamente e o que é admissível diante da realidade dos fatos.

Em face da discricionariedade própria do poder da administração, é imprescindível que exista uma limitação e uma ampliação do controle jurisdicional dos atos administrativos, de modo que uma vez inexistente a moralidade a nortear as práticas ditas lícitas, estas perdem as feições de legalidade até então prescritas em texto normativo. A lei permite que a administração extraia da norma suas consequências, conforme juízo de valor a ser feito em cada caso concreto; nessa apreciação, terão que prevalecer os valores éticos da instituição, que constituem limites à discricionariedade administrativa, os quais, se transpostos, ensejam correção pelo Poder Judiciário.

Acrescente-se ainda, do gênero moralidade, a espécie improbidade administrativa, revelando a qualidade do administrador que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. A partir da análise já apresentada, conclui-se que a moralidade compreende o conjunto de valores inerentes à existência humana, apesar de muitas vezes não serem observados; já a probidade configura a retidão no agir de acordo com tais valores perante uma determinada atribuição.

Em um cenário brasileiro em que a legalidade é mais respeitada, porque imposta de forma expressa, a LRF veio advertir, alterar condutas e proporcionar uma mudança de mentalidade do administrador público, forçando-o a práticas que respeitem a moralidade administrativa.

#### 4.3 INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA

A eficiência, no âmbito da Administração Pública, pode ser definida, segundo Hely Lopes Meirelles, como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”<sup>41</sup>. Já para Alexandre de Moraes, a Administração Pública eficiente é aquela “que produz o efeito desejado, que

---

<sup>41</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 90.



dá bom resultado.”<sup>42</sup>

Para Meirelles (1996:90-91), eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Outro aspecto relevante a ser analisado é a eficiência administrativa, como corolário da economicidade. Não se pode falar em eficiência sem vê-la como uma vertente de maximização do recurso público a ser despendido pela Administração Pública, pelo que, para ser eficiente, a atividade administrativa empreendida deverá trazer benefícios para a coletividade compatíveis com o montante de recursos públicos despendidos.

Antes de adentrarmos à eficiência administrativa como princípio da Administração Pública brasileira, será necessário tecermos breves, mas importantes, considerações sobre a moderna concepção dos princípios de direito como espécie de norma, com preponderância axiológica sobre as demais.

Rosimeire Ventura Leite<sup>43</sup> expõe, com muita didática, que a eficiência, antes da EC nº 19/98, já era implícita à Administração Pública. Para fundamentar tal entendimento utiliza-se da previsão da eficiência como quesito de avaliação da gestão administrativa pelos órgãos de controle interno presente no art. 74, inc. II da Constituição da República, nas referências do Decreto-Lei nº 200/67 sobre controle de resultados da atividade administrativa e na jurisprudência dos Tribunais.

Influenciada pela presença da eficiência como norma no Direito Administrativo das principais nações do planeta, conforme bem exposto por Alexandre de Moraes, a Constituição brasileira, após a EC nº 19/98, no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 319.

<sup>43</sup> LEITE, Rosimeire Ventura. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. 226 - 251/263. out/dez. 2001. Rio de Janeiro: Renovar.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 318.

Em que pese a respeitabilidade da opinião de alguns autores, verifica-se que houve um considerável avanço no campo da atuação estatal/administrativa brasileira a partir das alterações produzidas pela EC nº 19/98 no cenário jurídico da Administração Pública.

Destacamos, por ser pertinente ao presente estudo, as inovações da ordem jurídica infraconstitucional daí decorrentes, no que diz respeito à promoção do equilíbrio das finanças públicas governamentais. Nesse sentido, a EC nº 19/98 promoveu alterações, principalmente, no art. 169 da Constituição, tendo o legislador infraconstitucional editado a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 10.028/00. Indiscutíveis são os benefícios que a referida Lei trouxe às contas da Administração Pública brasileira, conforme testemunham Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Antônio Rios da Nóbrega:

*Com o fim da inflação, diante do advento do Plano Real, a realidade das finanças públicas veio à tona e o diagnóstico foi cruel: a necessidade imperiosa do estabelecimento do equilíbrio fiscal. Equilíbrio este que transcendia a simples imposição de regras, mas exigia dos gestores públicos uma nova forma de conduta, um compromisso e, para dizer mais, uma responsabilização pela gestão da coisa pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal vem estabelecer esse novo padrão. Não só impondo regras, que são importantes, é verdade, mas sim, determinando compromissos e padrões de conduta que devem ser seguidos. Esses padrões se consubstanciam sobretudo nos princípios elencados na LRF e, entre eles, o princípio que chama muito nossa atenção é o princípio da prudência que caracteriza a cautela, a ponderação, na consecução fiscal.<sup>45</sup>*

Constata-se que a eficiência no setor público é uma exigência da nova tendência mundial em atender os interesses coletivos de forma célere e com resultados efetivos. O Estado tem que planejar, desenvolver e executar suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas e hábitos que visem resultados estruturais, duradouros e satisfatórios.

Diante desta realidade a eficiência deve ser exigida pelo controle social, parlamentar e jurisdicional. Em síntese, a atividade administrativa deve ser controlada

---

<sup>45</sup>NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. *et al.* A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites Máximos Transitórios. In *Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 6.

em seus atos pelo aspecto de eficiência, principalmente no tocante aos atos discricionários, que são aqueles onde o administrador possui liberdade de atuação de acordo com sua conveniência e oportunidade.

Para que o princípio da eficiência tenha efetividade garantida, necessita da participação e fiscalização de toda sociedade, exigindo qualidade e eficácia na prestação de serviços por parte da Administração Pública. Neste sentido, a própria administração deve se utilizar de mecanismos adequados para concretizar seus objetivos, tais como: capacitação de agentes públicos; melhoria nos processos administrativos; transparência; racionalização; valorização com base no mérito; produtividade e controle. Neste aspecto, a LRF veio exigir transparência e controle da sobre a atuação dos agentes públicos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desequilíbrio fiscal brasileiro tem se apresentado como um processo histórico. Ao longo dos anos 80, década considerada para muitos como perdida, o reflexo desse desequilíbrio traduziu-se por uma crise do Estado, fundamentada numa crise fiscal, caracterizada pela perda da capacidade de coordenar o sistema econômico, pelo elevado grau de intervenção do Estado na Economia, associado a um ambiente macroeconômico de inflação elevada, tendo como um resultado uma década de estagflação.

Durante os anos 90, principalmente a partir do Plano Real, a sociedade começa a conscientizar-se da necessidade de profundas reformas para viabilizar o Estado, para que este responda as necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível à sociedade fiscalizar o desempenho da Administração Pública. A reforma do Estado, que passa inexoravelmente pelo equilíbrio das contas públicas, e a melhoria das formas de gestão pública tornaram-se temas fundamentais na busca de aumentar a eficiência estatal, tendo-se, para tanto, que mudar os paradigmas da Administração Pública, obrigando-a a adotar cada vez mais uma abordagem gerencial.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco na gestão pública no Brasil, cujos princípios baseados no planejamento, controle, transparência e responsabilização, constituem-se em fatores determinantes para alcançar o equilíbrio das contas públicas, o qual deverá ser alcançado através de regras claras sobre limites da dívida pública, despesa pública e restrições a operações de crédito, valorizando-se dentro deste contexto as peças orçamentárias como instrumento do planejamento público.

A LRF transformou-se num abrigo institucional a proteger a boa governabilidade do País, possibilitando que as autoridades responsáveis pela condução de política econômica monitorem a situação macroeconômica dos entes da Federação. Ao impor regras ao endividamento público, esse diploma cria condições de credibilidade à política monetária ditada pelo Banco Central, tanto quanto ao atingimento das metas de inflação, bem como, no estabelecimento do nível de juros, o que permite condução eficiente da política monetária de modo a garantir as condições para estabilidade econômica.

A Lei Complementar 101/00 vem explicitar, em nível infraconstitucional, a intenção do constituinte de produzir orçamentos equilibrados, estando na essência do modelo adotado, exigir responsabilidade maior das Administrações Públicas. Formatada na linha de legislações modernas sobre o controle das despesas públicas, corresponde a um código de conduta para os administradores públicos, que passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

A lei, em todo o sentido, é moralizadora, não devendo vir a ser desfigurada por interpretações convenientes daqueles que não querem ou não tenham condições de a adaptar-se, representando com isto um avanço na administração da coisa pública e na eficiência de sua gestão. Flexibilizá-la em função de pressões, cobertas sob a alegação de inconstitucionalidade, poderia significar inviabilizá-la, torná-la ineficaz.

Legalidade e eficiência devem operar juntas, portanto, quando se fala de controle da Administração Pública. O ato ilegal, ainda que eficiente e justo, fere o princípio republicano, na medida em que a sua reiteração poderia levar a uma situação de risco institucional, de grave atentado à ordem social, pois a cada caberia definir o que é direito. O ato ineficiente, ainda que legal, também é inadmissível no nosso Direito Administrativo, pois o Estado existe para bem servir a população, a sociedade, devendo,

para isso, utilizar-se de meios que promovam a melhoria das condições de vida do povo, não se alcançando tal fim com o simples atendimento da norma jurídica.

Assim também a legalidade não pode se separar da moralidade. Devemos abolir de nossa sociedade a concepção equivocada de que um ato basta ser legal para ser moral. Neste aspecto, a LRF, por ser um instrumento sobretudo de controle, permite aproximar os princípios, de tal forma que cheguemos mais próximos da efetividade dos atos da Administração Pública, fazendo com que a parceria harmônica entre legalidade, moralidade, eficiência e controle possam dar sentido à grandeza e importância do texto da Lei Complementar nº 101/2000.

De fato a Constituição de 1988 instituiu verdadeiro sistema de controle da Administração Pública, voltado para a defesa do interesse público e da moralidade administrativa. Mas tal sistema ainda não age de forma coordenada, pois normalmente se observa a atuação isolada de cada órgão público.

Observa-se, ainda, que os órgãos de controle interno ainda não possuem autonomia administrativa e financeira, o que prejudica sobremaneira o exercício das suas funções. Da mesma forma ainda não foi reconhecido o grande papel que pode ser representado pelas consultorias jurídicas e procuradorias públicas no controle da legalidade e moralidade, uma vez que tais órgãos também ainda não são dotados de prerrogativas que lhes assegurem a independência necessária ao cumprimento do seu mister. Contudo, o Ministério Público tem exercido grande papel no controle externo e pelo Poder Judiciário, em decorrência, principalmente, das prerrogativas e autonomia administrativa e financeira asseguradas pela Constituição Federal.

Por seu turno, a população, juntamente com os organismos não-governamentais e com a imprensa, tem também grande papel na função fiscalizadora, podendo denunciar irregularidades às ouvidorias e ao Ministério Público, ou atuar diretamente, por intermédio da ação popular.

A constitucionalização da eficiência dentre os princípios norteadores da Administração Pública, insertos no *caput* do art. 37, passou a determinar sua obrigatoria observância.

A eficiência, ao ser elevada à condição de princípio constitucional, exige que

seja reconhecida como um dispositivo capaz de irradiar seus efeitos por todo o ordenamento jurídico vigente, servindo de luz e parâmetro tanto na interpretação das leis quanto na própria elaboração das normas jurídicas, pois o dever de eficiência constitui a principal característica do modelo de Estado vivenciado a partir da vigência da EC 19/98.

As consequências da primazia constitucional desse corolário são apresentadas por Dalton Santos Morais e podem ser sintetizadas, entre outros aspectos, pela promoção do equilíbrio das finanças públicas governamentais, através da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).<sup>46</sup>

Vê-se que as medidas originadas da perspectiva de Estado orientado pela busca da eficiência foram responsáveis por profundas mudanças na atividade administrativa. Especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe para a atividade administrativa a responsabilidade fiscal e financeira imprescindível à solvibilidade do erário.

Cumpre-nos de destacar que a referida Lei de Responsabilidade Fiscal prestigia o atendimento ao princípio da eficiência em seu texto, a saber, no art. 67, II:

*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:*

*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.*

Sem pretender dissecar tão relevante tema, e até porque a LRF tem sido alvo de críticas e de projetos de alteração em uma tentativa de deixá-la como um instrumento ainda mais eficaz nos campos da moralidade, controle e eficiência, podemos concluir que a edição da Lei em estudo foi um verdadeiro marco e divisor em relação à atuação dos gestores públicos, sobretudo porque proporcionou uma nova conduta quanto:

---

<sup>46</sup> MORAES, Alexandre. Op.cit., p. 332.

- ao *direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum*., ou seja, na obediência ao interesse público;
- à *transparência*, tentando combater a *ineficiência formal e proporcionando mecanismos de controle da sociedade*;
- à *participação e aproximação dos serviços públicos da população, por ser um elemento caracterizador do princípio da eficiência e está ligado ao princípio da gestão participativa* que, por sua vez, decorre dos princípios da soberania popular e da democracia representativa, previstos no *caput* do art. 1º, da Constituição Federal;
- à *eficácia, garantida através do planejamento das ações, como impõe a LRF e a LDO, LOA e PPA*;
- à *busca da qualidade*, com a otimização dos resultados pelo respeito ao planejamento e aos recursos recebidos, às dívidas e compromissos assumidos.

Para que a LRF cumpra todos os seus objetivos só depende da ação comprometida dos gestores que, agindo “*com responsabilidade na gestão fiscal, de fato tenham uma 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*”.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. Versão 2011. Brasília, 2010.189 p.
- CAMPELO, Valmir. *O controle externo e a responsabilidade fiscal*. RTCU, Brasília, ano 34, n. 96, p. 11-18, abr./jun. 2003.
- CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995. 150 p.
- CARLOS, Larissa Freitas. *Moralidade e probidade administrativa: parâmetros de definição e esferas de atuação*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/353>>. Acesso em: 7 abr. 2011.
- FERNANDES, Jorge Ulisses. *Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Ed. Brasília Jurídica,



2001. 309 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses; MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 538 p.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: ROCHA, Valdir Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 27-41.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et alli*. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. 320 p.

LEI 4.320/64. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. (BRASIL, 1964)

LEI COMPLEMENTAR 101/2000. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. (BRASIL, 2000)

LEITE, Rosimeire Ventura. *O Princípio da Eficiência na Administração Pública*. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. 226 - 251/263. out/dez. 2001. Rio de Janeiro: Renovar.

LINO, Pedro. *Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2001.354 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 165-175.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 319.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERRAZ, Luciano. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 254 p.

NASCIMENTO, Cláudio. *Elaboração das Diretrizes orçamentárias e do Orçamento*. Rio de Janeiro: Cadernos IBAM 4, 2001, 75 p. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br/lrf.simplesmunicipal/gfr>>.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo, ILVO, Debus. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 3ª Edição, 2001, p. 75. Disponível em:<<http://www.federativo.bndes.gov.br/lrf.opinioes>>

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. *et al*. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites Máximos Transitórios. In *Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Ed. dos Tribunais, 2001. 183 p.

REIS, Heraldo da Costa. Impactos da LRF sobre a Lei 4320. Rio de Janeiro: Cadernos IBAM 2, 2001, 35 p. Disponível em:<<http://www.federativo.bndes.gov.br/lrf.simplesmunicipal/gfr>>. Acesso em 02 ago. 2001.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15ª edição. Malheiros. São Paulo: 1998, p. 646.

## ANEXO



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

[Mensagem de veto](#)

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. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 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. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

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

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

## Seção II

### Da Renúncia de Receita

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

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

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

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

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

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

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

## CAPÍTULO IV

### DA DESPESA PÚBLICA

#### Seção I

##### Da Geração da Despesa

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

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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

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

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

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

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

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

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

#### Subseção I

##### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

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

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

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

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà 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. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 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 manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

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

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

### Seção III

#### Da Recondução da Dívida aos Limites

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

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

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

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

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

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

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

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

## Seção IV

### Das Operações de Crédito

#### Subseção I

##### Da Contratação

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

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

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

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

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

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

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

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

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

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

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

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

III - (VETADO)

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

I - encargos e condições de contratação;

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

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

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir 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 refinar 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.~~

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; ([Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009](#)).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. ([Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009](#)).

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 administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

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

### Seção III

#### Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

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

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

c) despesas, por função e subfunção.

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

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

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

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

## Seção IV

### Do Relatório de Gestão Fiscal

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

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

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

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

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
  - 1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

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

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

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

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

## Seção V

### Das Prestações de Contas

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## Seção VI

### Da Fiscalização da Gestão Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO X

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

II - convênio, acordo, ajuste ou 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 respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

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

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

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

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

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a [Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999](#).

Brasília, 4 de maio de 2000; 179ª da Independência e 112ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Martus Tavares*

Este texto não substitui o publicada no D.O. de 5.5.2000