TESOURONACIONAL

# LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

## Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal

EDSON RONALDO NASCIMENTO
ILVO DEBUS

2ª Edição Atualizada

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.

*Impresso no Brasil*

**MINISTRO DA FAZENDA**
Pedro Sampaio Malan

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
Amaury Guilherme Bier

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL
Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIOS-ADJUNTOS
Almério Cançado de Amorim
Tarcísio José Massote de Godoy
Renato Augusto Zagallo Villela dos Santos
Rubens Sardenberg

DIRETORA DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF
Maria de Fátima Pessoa de Mello Cartaxo

**INFORMAÇÕES:**

Fone (061) 412.31.73
Correio Eletrônico: edson.nascimento@fazenda.gov.br

**NOTA:**

**"O conteúdo deste livro é de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a posição da Secretaria do Tesouro Nacional"**

**SUMÁRIO**

**1. INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 5**

**2. ORIGENS E EXPERIÊNCIAS ANTERIORES, 6**

**2.1. FMI - FISCAL TRANSPARENCY, 6**

**2.2. CEE - TRATADO DE MAASTTRICHT, 6**
**2.3. BUDGET ENFORCEMENT ACT - EUA, 7**
**2.4. FISCAL RESPONSIBILITY - NOVA ZELÂNDIA, 7**
**2.5. PROGRAMA DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO E AO AJUSTE FISCAL DE ESTADOS, 8**
**2.6. LEI N° 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997, 8**

**3. OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 10**

**3.1. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS, 11**
**3.2 LEI Nº 4320 DE 1964, 12**
**3.3 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL, 12**
**3.4 EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE, 15**

**4. PLANEJAMENTO, 16**

**4.1 PLANO PLURIANUAL - PPA, 16**
**4.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO, 17**
**4.2.1 ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO, 17**
**4.2.2 ANEXO DE RISCOS FISCAIS DA LDO, 18**
**4.3 LEI ORÇAMENTÁTIA ANUAL - LOA, 19**
**4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CUMPRIMENTO DAS METAS, 20**
**4.5 ASPECTOS OPERACIONAIS, 20**

**5. RECEITA PÚBLICA, 22**

**5.1 PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DA RECEITA, 23**
**5.1.1 PREVISÃO DAS RECEITAS DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, 23**
**5.1.2 METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO, 23**
**5.2 RENÚNCIA DE RECEITA, 23**

**6. DESPESA PÚBLICA, 24**

**6.1 DESPESAS COM PESSOAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 25**
**6.2 LIMITES COM PESSOAL, 25**
**6.3. SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS, 27**
**6.4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25, 29**
**6.5 LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, 30**
**6.6 DESPESAS COM A SEGURIDADE SOCIAL, 32**

**7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, 33**

**7.1. INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 01, DE 4 DE MAIO DE 2001, 34**
**7.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, 39**

**8 LIMITE DE GASTO COM EDUCAÇÃO E SAÚDE, 41**
**8.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 14 E O FUNDEF, 42**
**8.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 29 E OS GASTOS COM SAÚDE, 43**

**9. DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA O SETOR PRIVADO, 44**

**10. DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO: INTRODUÇÃO, 45**

**10.1 CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL, 46**
**10.2 A LRF E A DÍVIDA PÚBLICA, 49**
**10.3 DOS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, 50**
**10.4 RESOLUÇÕES N° 40 E 43 DO SENADO FEDERAL, 52**
**10.5 A REGRA DE OURO, 54**
**10.6 A REGRA DE OURO E AS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES, 56**
**10.7 RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES, 56**
**10.8 CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕS DE CRÉDITO, 59**
**10.9 LIMITES PARA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, 65**
**10.10 OPERAÇÕES DE CRÉDITO VEDADAS, 66**
**10.11 ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA - ARO´S, 66**
**10.12 GARANTIA E CONTRAGARANTIA, 67**
**10.13 RESTOS A PAGAR, 67**
**10.14 RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL, 77**

**11. GESTÃO PATRIMONIAL, 79**

**11.1 DISPONIBILIDADE DE CAIXA, 79**
**11.2 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, 80**
**11.3 EMPRESAS CONTROLADAS PELO PODER PÚBLICO, 81**

**12. TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO, 81**

**12.1 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL, 81**
**12.2 ESCRITURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS, 82**
**12.3 RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO, 82**
**12.4 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF, 85**
**12.5 ASPECTOS OPERACIONAIS, 90**
**12.6 PRESTAÇÕES DE CONTAS, 90**
**12.7 FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL, 91**

**13. DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DA LRF, 91**

**14. PLANO DE CONTAS SIMPLIFICADO - EXERCÍCIOS PRÁTICOS, 94**

**15. SANÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O DESCUMPRIMENTO DA LRF, 100**

**15.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, 100**
**16. SANÇÕES PESSOAIS, 102**

**17. SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 106**

**18. RESULTADOS FISCAIS DO GOVERNO FEDERAL, 110**
**19. A RESPONSABILIDADE SOCIAL, 111**

**20. INFORMAÇÕES À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - SISTN, 113**

**21. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E INFORMAÇÕES DOS AUTORES, 114**

**ANEXO I - LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000, 115**
**ANEXO II - LEI Nº 10.028, DE 10 DE OUTUBRO DE 2000 - LEI DE CRIMES, 147**
**ANEXO III - RESOLUÇÃO N° 43, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2001, 151**
**ANEXO IV - RESOLUÇÃO N° 40, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2001, 167**
**ANEXO V - SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS APÓS A LRF, 171**

# 1. Introdução ao Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n º 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

> *"Lei complementar disporá sobre:*
>
> *I - finanças públicas;*
>
> *II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;*
>
> *III - concessão de garantias pelas entidades públicas;*
>
> *IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;*
>
> *V - fiscalização das instituições financeiras;*
>
> *VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
>
> *VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional."*

A LRF não substitui nem revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei complementar em substituição à Lei 4.320, não é possível prever até quando o Congresso Nacional concluirá os seus trabalhos em relação ao projeto já existente.

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, ela revoga a Lei Complementar n º 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF).

A LRF atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º. De acordo com este dispositivo,

> "*...Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos"*.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988 que assim determina:

> *"Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e*

*ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."*

# 2. Origens e experiências anteriores

No que diz respeito a experiências de outros países, a LRF incorpora alguns princípios e normas, conforme analisaremos a seguir. Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal são:

- o Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- a Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act,* de 1994;
- a Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht; e,
- os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act,* aliado ao princípio de "accountability".

Estes exemplos, embora tomados como referência para a elaboração da versão brasileira da Lei de Responsabilidade Fiscal , não foram os únicos parâmetros utilizados, já que não existe um manual ótimo de finanças públicas que possa ser utilizado indiferentemente por qualquer nação.

A seguir é apresentado um breve resumo das características e pontos fundamentais de cada um dos citados referenciais, tomados como ponto de partida para a elaboração do modelo brasileiro de Responsabilidade Fiscal.

## 2.1. FMI – Fiscal Transparency

**PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

- Dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, informando sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas - **transparência dos atos**
- A documentação orçamentária deve especificar objetivos da política fiscal, estrutura macroeconômica, políticas orçamentárias e riscos fiscais - **planejamento**
- Informações orçamentárias devem facilitar sua análise;. as contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao Legislativo e ao público – **publicidade, prestação das contas, relatórios fiscais**

## 2.2. CEE - Tratado de Maastricht

**Principais Características**

- Definição de critérios para verificação da sustentação financeira da cada governo, como em uma confederação.

- Estados membros conduzem suas políticas com relativa independência, convergindo para critérios acordados; além disso, os estados membros devem evitar déficits excessivos.

- Comissão monitorará orçamento e estoque da dívida para identificar desvios: **há metas e punições.**
- Pacto de estabilidade e crescimento de 1997 - cada estado membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

# 2.3. Budget Enforcement Act - EUA

**Principais Características**

- Contempla apenas o Governo Federal - cada unidade da federação tem suas regras.

- Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos aplicações de regras adotadas pelo BEA.
- Sequestration - limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias
- Pay as you go - compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas

# 2.4. Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia

**Principais Características**

- Estado unitário e parlamentarista.
- Congresso fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar.
- Princípios de gestão fiscal responsável: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes.
- Alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos.
- Gerenciar prudentemente riscos fiscais da Coroa.
- O Fiscal Act difere dos programas anteriores porque não prevê metas fiscais; admite afastamentos temporários, desde que com previsão de meios para retorno; considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas; teme pela manipulação de informação para ajustá-las às metas fixadas.

Cumpre ainda ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal sancionada em maio de 2000 é, antes de mais nada, "verde-amarela", elaborada para atender às expectativas da sociedade brasileira, na busca pela responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos.

Neste sentido, vale lembrar as palavras de Rui Barbosa: *"O lema do novo regime, deve ser, pois, fugir dos empréstimos e organizar a amortização, não contrair novas dívidas e reservar, ainda que com sacrifício nos seus orçamentos, quinhão sério ao resgate (...), o desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional".*

## 2.5. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados

Este Programa teve início em 1995, com o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – CNM, sendo utilizado para o refinanciamento de dívidas estaduais, além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais, como o Programa de Demissão Voluntária – PDV, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal – CEF.

O Voto 162, do Conselho Monetário Nacional, propiciou o refinanciamento de dívidas de Estados, a partir da assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável. Estas dívidas referiam-se a compromissos em atraso até 30 de novembro de 1995, acordados com o Ministério da Fazenda, (Linha de Crédito 1), financiamento de programas de ajuste do quadro de pessoal (Linha de Crédito II) e transformação de ARO´s (antecipação de receitas orçamentárias) em dívida fundada (Linha da Crédito III).

A possibilidade de obtenção dos benefícios do Voto 162 dependia de assunção de compromissos de ajuste fiscal e financeiro a serem mantidos pelos Estados durante a vigência do programa. Esses compromissos importavam:

1. Controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 82 de 1995 – a chamada Lei Camata I;
2. Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
3. Aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, buscando explorar plenamente a base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria;
4. Compromisso de resultado fiscal mínimo, traduzidos neste caso, em metas de resultado primário trimestral;
5. Redução e controle do endividamento estadual.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados teve a Secretaria do Tesouro Nacional como órgão de acompanhamento das metas fiscais assumidas pelos governos estaduais. Este processo visava à implementação de medidas que permitissem aos Estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável.

## 2.6. A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997

Em setembro de 1997, com a edição da Lei n° 9.496, a União ficou autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal, entre elas as dívidas assumidas a partir do Voto 162/95. Ganhou força, a partir de então, a busca pelo desenvolvimento auto-sustentável, com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que trazia metas ou compromissos referentes a:

1. Dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR, entendida a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender às despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais;

2. Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
3. Despesas com funcionalismo público;
4. Arrecadação de receitas próprias;
5. Privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
6. Despesas de investimento em relação à RLR.

A assinatura de um programa de ajuste e a observância rigorosa do cumprimento das metas fiscais passou a ser a principal característica desta nova etapa de refinanciamento de dívidas, estendida agora aos municípios, a partir da **Medida Provisória nº 2.118 e suas reedições.** Cumpre ressaltar que, a partir dessa mesma lei, os governos municipais deverão cumprir apenas metas de gastos com pessoal, além da criação de fundos de aposentadorias e pensões para pagamento de pessoal inativo.

O total de recursos envolvidos neste processo atingiu a cifra astronômica de **R$ 103 bilhões** (incluindo os recursos necessários ao saneamento, privatização ou extinção de bancos estaduais), que foram incorporados ao estoque da dívida do Governo Federal.

A partir do artigo 35 da LRF, a prática de refinanciamento, ou mesmo a postergação de dívidas contratadas por entes públicos, está efetivamente vedada. Além disso, com a publicação da LRF, a busca pelo ajuste fiscal nas contas públicas tornou-se obrigatória em todo o território nacional.

Portanto, observando metas fiscais desde 1995 (a partir da edição do supracitado Voto 162), os governos estaduais em 2000 estavam melhor preparados para o cumprimento das regras determinadas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal[1]. Esses governos (quase a totalidade dos Estados brasileiros, com exceção do Amapá e do Tocantins) vêm recebendo visitas técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional, quando são avaliados os resultados fiscais do exercício anterior, envolvendo ainda a discussão sobre medidas a serem adotadas para a manutenção do equilíbrio fiscal além da troca de tecnologias.

Os resultados destes programas iniciados em 1995 poderão ser observados a partir da evolução do resultado primário consolidado, demonstrado no quadro a seguir.

**Quadro 1**

**Resultado Primário Consolidado de Estados**

| Ano | % do PIB | Valores em R$ mil |
|---|---|---|
| **1996** | -0,31% | -2.551,85 |
| **1997** | -0,67% | -3.395,43 |
| **1998** | -1,17% | -9.620,18 |
| **1999** | 0,11% | 1.053,62 |
| **2000** | 0,50% | 6.633,66 |

***Fontes: STN/COREM - Balanços e RGF dos Estados***

[1] Não vemos com muita freqüência movimentos de governadores estaduais em Brasília tentando modificar as regras da LRF.

O **Quadro 1** apresenta a variação da situação fiscal dos Estados brasileiros entre 1996 e 2000 consolidada, verificada a partir do desempenho do resultado primário como percentual do PIB e em valores constantes. Somente após 1999 percebe-se, de forma global, os efeitos dos Programas de Ajuste Fiscal assinados pelos Estados com o Governo Federal a partir da Lei nº 9.496/97. Além disso, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, espera-se para os próximos anos a manutenção de um superávit primário nas contas consolidadas dos Estados brasileiros.

Um outro indicador importante da situação fiscal dos Estados brasileiros é a participação da folha de pagamento nas receitas líquidas. O quadro a seguir mostra a evolução deste componente de despesa, entre 1996 e 2000.

**Quadro 2**

**Evolução das Despesas de Pessoal dos Estados**

***R$ bilhões***

| | Pessoal | RCL | Pessoal/RCL |
|---|---|---|---|
| **1996** | 45 | 68 | 66% |
| **1997** | 52 | 74 | 70% |
| **1998** | 56 | 82 | 68% |
| **1999** | 58 | 88 | 66% |
| **2000** | 62 | 103 | 60% |

***Fonte: STN***

O quadro mostra que houve uma queda na relação pessoal/RCL entre 1997 e 2000, apesar do crescimento nominal da folha de pagamentos no período. O incremento nas despesas com pessoal foi inferior ao aumento observado nas receitas, o que manteve a tendência decrescente na relação entre folha de pagamentos e RCL.

# 3. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o *caput* do art. 1º, consiste em estabelecer *"normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal".*

Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como "*responsabilidade na gestão fiscal"*, estabelecendo os seguintes postulados:

- 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, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

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, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, conforme será demonstrado mais adiante, quando abordarmos este assunto.

Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

- a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os **recursos da reserva de contingência**, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Já as correções de desvios requerem a adoção de providências com vistas à 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, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

# 3.1. Equilíbrio das Contas Públicas

Diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada”, como visto anteriormente. Diante desta constatação nos vem a pergunta: Nenhum ente público poderá endividar-se (contratar operações de crédito) a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal ? A resposta é: certamente que pode.

Entretanto, sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

A partir da análise do Capítulo VII da LRF, que trata da dívida e do endividamento público, sabemos que, nos termos da Resolução n° 40 e da Resolução n° 43, aprovadas pelo Senado Federal, foram definidos limites para a dívida pública de todos os entes nacionais. As questões relativas a dívida pública serão analisadas mais adiante.

## 3.2. A Lei nº 4320, de 1964

Como já asseveramos, a Lei Complementar n° 101 de 2000 - LRF, não revoga a Lei nº 4.320/64. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o status de Lei Complementar. Mas, 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:

- Conceito de dívida fundada;
- Conceito de empresa estatal dependente;
- Conceito de operações de crédito.
- Tratamento dado aos Restos a Pagar

Finalmente, a LRF 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 aos seus gestores. A sociedade passa a tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante os instrumentos que a LRF incorpora para esta finalidade.

## 3.3. Receita Corrente Líquida - RCL

O Capítulo I apresenta o conceito mais importante na operacionalização da LRF, no que diz respeito ao atendimento dos limites legais: a Receita Corrente Líquida - RCL.

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL foi utilizada principalmente como parâmetro na verificação das despesas com pessoal, de acordo com o texto da Lei Complementar nº 82/95 e ainda nos termos da Lei Complementar nº 96/99 (Lei Camata I e II, respectivamente).

De acordo com os dispositivos legais citados, o total das despesas com pessoal não poderia ultrapassar o percentual de 60% da RCL. A definição de despesa total com pessoal, no primeiro caso, correspondia às despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Complementar nº 96/99 ampliou o conceito de despesas com pessoal, além de especificar os itens que deveriam compor o montante desses gastos (adicionais, gratificações, horas extras, etc.). Além disso, essa norma retirava do cômputo das despesas com pessoal os gastos relativos às demissões incentivadas (PDV's). Havia o cuidado também no sentido de evitar a dupla contagem das receitas correntes, o que representa um desvio em relação à real participação da folha de pessoal nas receitas públicas.

Analisando com cuidado a definição de RCL, de acordo com a LRF, observamos que continuou o legislador público preocupado em identificar aquelas **receitas disponíveis** à União, aos Estados e Municípios para a realização de despesas com pessoal, gastos com serviços de terceiros, pagamento de dívidas, etc. Para tanto, a partir da Receita Corrente total, chega-se à RCL estadual, por exemplo, extraindo-se as transferências constitucionais[2], a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência, as compensações referentes à Lei nº 9.796/99, (a chamada "Lei Hauly")[3]. Além disso, serão computados, no cálculo da RCL dos Estados, os valores pagos e recebidos em função da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), assim como os valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

Neste caso, valores pagos e recebidos devem ser entendidos como **saldos** da Lei Kandir e **saldos** do FUNDEF. Desta forma, se o saldo for negativo (valores pagos superiores aos valores recebidos), este resultado diminuirá o valor final da RCL.

No caso dos Municípios, a RCL corresponde à Receita Corrente total, subtraídas as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social (quando houver), além das compensações relativas à Lei Hauly. Observe-se que, como os Municípios não realizam transferências constitucionais a outros entes, sua RCL poderá corresponder simplesmente à sua Receita Corrente total[4].

De acordo com o parágrafo 3º do artigo 2º da LRF, "a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades". Isto significa que a verificação da RCL deve ser para o período de um ano, não necessariamente o ano civil, e a sua apuração começará no mesmo mês em que se estiver calculando a RCL.

O quadro a seguir apresenta uma forma simplificada para o cálculo da RCL, apresentada no Balanço Geral do Estado da Bahia para 2000.

[2] No caso, 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI exportação.

[3] Compensação financeira da União aos E e M pela contribuição que os servidores fizeram ao INSS.

[4] Isto quando não houver compensações da Lei Hauly ou outras receitas previdenciárias, utilizadas no pagamento de aposentadorias e pensões.

## Quadro 3

## Exemplo de Cálculo da RCL

**Cálculo da Receita Corrente Líquida Estadual**

| Discriminação | Valores em R$ |
|---|---|
| **1. Receita Corrente** | **6.837.768.455** |
| (+) Receita Corrente da Adm. Direta | 6.010.634.199 |
| (+) Receita Corrente da Adm. Indireta (fontes 40 e 90) | 827.134.256 |
| **2. Deduções** | **1.345.285.980** |
| (-) Transferências Constitucionais aos Municípios | 1.007.990.865 |
| (-) Contribuições a fundo – FUNPREV (art. 2º,Inv. IV, "c") | 124.775.120 |
| (-) Compensação Financeira (§ 9º, art. 201,CF) | 2.494.768 |
| (-) Perdas para o FUNDEF (saldo negativo) | 210.025.227 |
| **3. Receita Corrente Líquida - RCL (1 - 2)** | **5.492.482.475** |

***Fonte: Balanço Geral do Estado da Bahia/2000***

Existe ainda, uma importante especificidade em relação ao cálculo da RCL, no que diz respeito ao seu período de apuração. Como visto anteriormente, a verificação da RCL deve ser para o período de um ano, mas não necessariamente o ano civil. Por exemplo: se desejarmos verificar a RCL em abril de um determinado exercício financeiro, devemos contar as receitas arrecadadas desde maio do exercício anterior até o mês de abril (mês da apuração) . Observe-se o exemplo a seguir:

## Quadro 4

| **Cálculo da RCL para o mês de Maio** | | |
|---|---|---|
| | | ***R$ mil*** |
| **Período** | **RCL mensal** | |
| **Mai/99** | R$ | 376.935 |
| **Jun/99** | R$ | 358.986 |
| **Jul/99** | R$ | 538.479 |
| **Ago/99** | R$ | 430.783 |
| **Set/99** | R$ | 610.276 |
| **Out/99** | R$ | 394.884 |
| **Nov/99** | R$ | 430.783 |
| **Dez/99** | R$ | 538.479 |
| **Jan/00** | R$ | 520.529 |
| **Fev/00** | R$ | 466.682 |
| **Mar/00** | R$ | 430.783 |
| **Abr/00** | R$ | 394.884 |
| | | |
| **RCL (abril/00)** | **R$** | **5.492.482** |

Para calcularmos a RCL em abril de 2000, para divulgação em maio, devemos somar a RCL deste mês com a RCL dos onze meses anteriores. Neste caso, de acordo com os dados apresentados no **Quadro 4**, chegamos a uma RCL igual a **R$ 5.492.482**. Para tanto,

somamos os resultados verificados a partir de maio de 1999 (totalizando 12 meses). Este resultado será publicado no Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com a LRF, sendo denominador para a verificação dos limites de pessoal, dívida consolidada, operações de aro´s, serviços de terceiros, além do total das garantias concedidas, constantes do referido Relatório.

## 3.4. Empresa Estatal Dependente - EED

Este conceito já estava contemplado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a partir do inciso III, do artigo 2° que define, in verbis:

> *"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";*

Já o inciso II, do artigo 2° da Resolução nº 43 do Senado Federal, de 21 de dezembro de 2001, apresenta a seguinte definição para Empresa Estatal Dependente:

> *"II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade";*

Desde a publicação da LRF existem algumas dúvidas por parte dos gestores públicos em relação às empresas estatais dependentes. A primeira dúvida refere-se a um problema contábil: como consolidar dentro do orçamento as receitas e as despesas de uma empresa pública dependente quando esta trabalha de acordo com as normas da Lei 6.404, de 1967? Além disso, o que impedirá um Estado ou uma Prefeitura (ou mesmo o Governo Federal) de transferir recursos para uma empresa não dependente tornando-a intencionalmente dependente ? Sabemos que este dispositivo poderia mascarar a real situação de um ente público na medida em que aumentaria sua receita corrente líquida – RCL.

Para resolver essas questões o Senado Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional - STN a partir da Portaria n° 589, de 27/12/2001 tornaram mais explícito o conceito de EED, apresentado inicialmente no citado artigo 2° da LRF. Além da temporalidade exigida na definição do Senado Federal (dependência de no mínimo dois exercícios financeiros) a Portaria da STN buscou, a partir da regulamentação das normas para a consolidação das contas públicas, tornar ainda mais clara as condições para a "dependência" de uma empresa pública.

De acordo com a Portaria STN/589, será considerada dependente apenas a empresa **deficitária** que receba subvenção econômica do ente controlador. Da mesma forma, considera-se ainda subvenção econômica a transferência **permanente** de recursos de capital para empresa controlada **deficitária.**

Dessa forma, a partir dessas definições, será considerada dependente, aquela empresa pública que não consiga sobreviver sem a ação do seu controlador. Ressalte-se que, após identificadas na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal – DF, as empresas dependentes, a partir de 2003 deverão ser incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social observando toda a legislação pertinente aplicável às demais entidades. Trata-se, portanto, de uma tentativa de tornar transparente e eficaz a gestão pública dentro do espírito da responsabilidade fiscal.

# 4. Planejamento

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a clara preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento[5], ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de elo de ligação entre aqueles dois instrumentos.

A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO.

# 4.1. Plano Plurianual - PPA

Previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos. Nosso entendimento é que não se aplicam, nas esferas estadual e municipal, as disposições concernentes à regionalização, pois, conforme se depreende da leitura do parágrafo 7º do referido mandamento, são elas mais pertinentes ao PPA federal. O objetivo visado pelo Poder Constituinte de 1988 era a redução das disparidades entre as regiões geográficas do País, em especial do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em relação às regiões Sul e Sudeste, estas mais desenvolvidas sob todos os aspectos. E uma das formas idealizadas para alcançar esse objetivo foi através do investimento público, do qual o PPA vem a ser o instrumento canalizador de recursos.

O texto da LRF, aprovado no Senado Federal, previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo para remessa da proposta do PPA ao Legislativo (até o final de maio), além da elaboração de um Anexo de Política Fiscal, destinado a demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas plurianuais nele contidos, com as linhas gerais da política econômica nacional e de desenvolvimento social. Dessa forma, assegurar-se-ia, ao menos em tese, uma certa uniformidade de linhas de ação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, de modo a lograr-se o máximo de resultado nas ações desenvolvidas, com o mínimo de conflitos e superposições.

No entanto, essa parte foi objeto de veto pelo Presidente da República, sob o argumento de que a exigüidade do prazo inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

[5] Art. 165, Caput, e § 1º ao 8º

O que deve ser ressaltado é a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

## 4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO, na sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subseqüente.Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes funções, sendo as mais importantes:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Conforme o artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até meados de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (final de junho). Esses prazos dizem respeito à União, prevalecendo para Estados, Distrito Federal e Municípios o que estiver disposto nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Além disso, a LDO estabelece regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem também o mérito de submeter à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Anteriormente à vigência da atual Carta Magna, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem trânsito pelo Parlamento.A LRF, por sua vez, ampliou o papel e a importância da LDO tornando-a, ainda, elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

### 4.2.1. Anexo de Metas Fiscais da LDO

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fortalecer a LDO, especialmente a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes

para um período de três anos. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes. Nota-se que o legislador imputou ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

Faz-se necessário, portanto, o treinamento continuado daqueles técnicos que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir das metas definidas no Anexo de Metas Fiscais. No momento da publicação da LDO (e do Anexo de Metas Fiscais), o administrador estará assumindo um compromisso público, que deverá ser buscado, mesmo que para isso tenha de recorrer à limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF[6].

Além das metas a serem alcançadas, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores. Estes resultados pretéritos deverão influenciar na elaboração das novas metas a serem alcançadas, ainda segundo a Lei, *"evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional"*. Entenda-se neste caso como objetivos atuais da política econômica nacional, o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento em todos os níveis de Governo.

Interessa também ao Anexo de Metas Fiscais apresentar a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, com especial cuidado quanto à destinação dos recursos originários das privatizações e alienações de ativos em geral.

Cumpre ressaltar que as receitas de alienações de bens não devem ser somadas ao cálculo da Receita Corrente Líquida, por tratar-se de receitas de capital, e, igualmente, não serão elas computadas no cálculo do Resultado Primário, por constituírem receitas de caráter eventual.

O Anexo de Metas Fiscais incluirá, ainda, a avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário, utilizados em geral na complementação de aposentadorias, ou simplesmente no pagamento de pensões e serviços médicos utilizados pelos servidores e seus dependentes. No passado, recursos desses fundos eram utilizados com freqüência para finalidades diversas daquelas previstas em seus estatutos. Busca a LRF, desta forma, proteger os regimes próprios de previdência, assegurando a utilização dos seus recursos na finalidade específica e garantindo a sua viabilidade econômico-financeira.

Por último, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda de receitas próprias da União, dos Estados ou dos Municípios. A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado, definidas nos artigos 16 e 17, torna transparente os objetivos de longo prazo do administrador público, além da herança que uma administração poderá deixar para a sucessora. Certamente que a renúncia fiscal e as despesas de caráter continuado trarão impacto sobre a Receita Corrente Líquida e sobre o Resultado Primário, e o administrador deverá observar a coerência entre as ações planejadas e os resultados pretendidos.

## 4.2.2. Anexo de Riscos Fiscais da LDO

O Anexo de Riscos Fiscais, outra inovação da LRF, a constar da LDO, destaca aqueles fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Um bom

[6] Este dispositivo, constante do § 3º do artigo 9º, teve sua eficácia suspensa pelo STF em fevereiro de 2001.

exemplo disso são as sentenças judiciais, que podem a qualquer momento gerar uma despesa inesperada, se não houver uma reserva para este tipo de contingência. O reconhecimento de uma despesa potencial corresponderá a um novo elemento a ser avaliado nas metas propostas no Anexo de Metas Fiscais.

Para a LDO da União, a LRF determina a definição dos objetivos macroeconômicos a serem alcançados, deixando clara a metodologia a ser utilizada. Para tanto, em anexo específico (além dos demais anexos propostos), serão apresentados os parâmetros e as projeções referentes à arrecadação de tributos, aos gastos com investimentos, às transferências, etc. Além disso, a União deverá apresentar na sua LDO a previsão de inflação para o exercício seguinte.

A LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo.

Com relação à primeira LDO elaborada sob a égide da LRF, duas situações foram geradas:

- Aqueles Estados e Municípios (com mais de 50 mil habitantes) que, no momento da sanção da LRF já estavam com sua LDO para 2001 aprovada, não estavam obrigados a cumprir metas para resultado primário e nominal em 2001;
- Estados e Municípios (com mais de 50 mil habitantes) que encaminharam a LDO em 2000 com o Anexo de Metas Fiscais, deverão observar quadrimestralmente, no exercício de 2001, os resultados primário e nominal, de acordo com metodologia a ser apresentada na LDO.

## 4.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

Da mesma forma que na LDO, várias alterações estão sendo introduzidas, pela LRF, na sistemática de elaboração do orçamento anual. Dentre as principais, destacam-se:

- O demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.
- A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais;
- A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

A Lei Orçamentária Anual, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Conforme o artigo 35 do ADCT, o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro). Estes prazos, em geral, também são observados pelos Estados e Municípios.

De acordo com o artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, analisado na sessão anterior, tendo ainda, por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, etc. Neste caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos

definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência, que a LDO deverá prever para o atendimento às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais.

A dívida pública terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas para esse fim devem estar destacadas na Lei.

## 4.4. Execução orçamentária e cumprimento de metas

O art. 8º da LRF dispõe que: *"Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos do que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea "d" do inciso "I" do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."*

Por sua vez, o parágrafo único deste artigo 8º determina a vinculação de recursos à finalidade específica e em caráter exclusivo, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Neste caso concorre e, portanto, anula os efeitos da Lei 9.530, de 10 /12 /1997, que dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta. Já no art. 9º prevê-se a limitação de empenho e movimentação financeira, nos trinta dias subseqüentes, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o exercício. Na redação original da LRF, essa limitação obrigava aos demais Poderes e ao Ministério Público, ficando o Executivo autorizado a limitar os respectivos repasses, caso os demais Poderes não efetuassem a limitação das suas despesas.

Este dispositivo, no entanto, e de acordo com julgamento do STF, foi considerado inconstitucional, na medida em que viola a independência dos Poderes, determinação inquestionável prevista na Carta Magna.[7] Assim, a partir da manifestação da Corte Suprema, embora os seus repasses não estejam sujeitos limitações, a juízo do Poder Executivo, continuam os demais Poderes e o Ministério Público obrigados a adotarem medidas de contenção de gastos, nos termos definidos pela LDO, sempre que a execução da receita puder comprometer as metas fiscais previamente definidas.

O cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre (elencadas no Anexo de Metas Fiscais) passa a ser demonstrado, pelo Chefe do Executivo, em audiência pública perante a Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores, Assembléias Legislativas e, no caso da União, na Comissão Mista do Congresso Nacional, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Finalmente, na execução da LOA, os pagamentos de sentenças judiciais deverão identificar os respectivos beneficiados, de forma a evidenciar a ordem cronológica da sua ocorrência.

## 4.5. Aspectos Operacionais

A frustração no desempenho das receitas previstas para um bimestre importará na limitação dos empenhos, na medida do decréscimo no ingresso, da receita efetivamente arrecadada. Em outras palavras, considerando que a realização das despesas programadas dependerá das receitas arrecadadas, a não realização das receitas esperadas importa na

[7] Os efeitos do § 3º do artigo 9º da LRF foram suspensos a partir de decisão do STF em 22 de fevereiro de 2001.

impossibilidade de realizar determinadas despesas. Ou seja, não havendo a arrecadação prevista, parte das despesas programadas não poderão ser executadas.

Somente desta forma o administrador público terá como assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO. Mesmo que recursos de terceiros viessem a compensar a queda na arrecadação, estas receitas financeiras (no caso, na forma de operações de crédito) não eliminariam o déficit fiscal, mesmo mantendo-se o resultado orçamentário em equilíbrio.

Esta conclusão decorre da definição do conceito de resultado primário, meta fundamental constante do Anexo de Metas Fiscais. De acordo com a doutrina, **resultado primário é a diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras**. Neste caso, mesmo que o Estado ou o Município optassem por contratar operações de crédito, por exemplo, para a cobertura de despesas com investimentos, tais receitas provenientes dessas operações não influenciariam as receitas que compõem o cálculo do resultado primário.

Portanto, para que a meta de resultado primário para um exercício não seja prejudicada, devido ao baixo desempenho na arrecadação, somente o incremento em outras receitas próprias (receitas não financeiras) ou a contenção em outras despesas (correntes ou de capital) poderá assegurar o cumprimento daquela meta fiscal.

Tendo em vista o cumprimento das metas contidas no Anexo de Metas Fiscais, o artigo 9º determina que o acompanhamento do desempenho das receitas ocorra a cada bimestre. Não faria sentido observar o descompasso entre receitas arrecadadas e receitas previstas apenas no final do exercício, quando já não haveria tempo para correções, de forma a manter o desempenho das metas estabelecidas. Além disso, somente com a recuperação das receitas ao longo do ano, o ente público poderá realizar novos empenhos ou reativar aqueles que foram limitados ou mesmo cancelados.

A LRF toma ainda outros cuidados quando determina a limitação de empenhos para o cumprimento das metas fiscais. Está claro no § 2º do artigo 9º que aquelas despesas de caráter obrigatório (constitucionais e legais), além do serviço da dívida e as despesas ressalvadas na LDO, não serão objeto de limitações.

Importante lembrar que as transferências acertadas na LDO, para os demais Poderes e o Ministério Público, representam direito líquido e certo, inquestionável, à disposição do órgão recebedor. Poderia, então, o Executivo colocar barreiras aos ditames da LDO? Certamente que não. Não devemos esquecer, no entanto, que a LDO necessita da aprovação legislativa, sendo portanto, instrumento democrático por excelência nas decisões da utilização dos recursos públicos.

Nesse propósito, por ocasião da aprovação da LDO, o legislador tomará cuidado na repartição das receitas, não permitindo que o texto da lei de diretrizes esteja em desacordo com os ditames da LRF[8].

As metas fiscais destacadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO serão apresentadas, como já mencionado, pelo Poder Executivo em relatórios quadrimestrais, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro. No caso dos Estados e Municípios, a avaliação será feita em audiência pública nas respectivas Casas Legislativas. Na União, a apresentação dos relatórios quadrimestrais será feita na Comissão Mista do Congresso Nacional. Uma vez que o Anexo de Metas Fiscais apresenta as metas previstas para o exercício, espera-se que,

[8] É importante observar, por ocasião da definição dos valores a serem destinados aos outros Poderes, a observância e a fixação destes valores em percentual da RCL.

a cada quadrimestre, a administração pública esteja cumprindo pelo menos com um terço das metas programadas. Dessa forma, o não atingimento do percentual das metas em um quadrimestre significará esforço maior para sua compensação nos quadrimestres seguintes.

# 5. Receita Pública

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o incremento na carga tributária brasileira a partir daquele período. Em 1989 ela representava cerca de 22% do PIB nacional, tendo atingido 29,5% em 1990. A Carta Magna aumentou significativamente a participação dos Estados e dos Municípios na repartição do "bolo fiscal", em detrimento da União. Isso ocorreu em virtude do aumento das transferências de recursos através dos fundos de participação (FPE e FPM). Além disso, não foram repassados aos governos estaduais e municipais as obrigações e os encargos pertinentes, na proporção do incremento das transferências.

Houve, ainda, uma queda nas receitas próprias do Governo Central, já que a Constituição Federal retirou os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, do campo da competência Federal. Estes impostos passaram a fazer parte da base de cálculo do ICMS, cabendo aos Municípios a fatia de 25% deste que é o principal imposto estadual. Desta forma, a União, que detinha cerca de 75% do total dos recursos tributários arrecadados no País antes da Constituição de 1988, passou a contar com cerca de 66% desse total, a partir de 1989.

Outras transformações importantes foram observadas na estrutura tributária brasileira a partir da CF/88, dentre elas:

- O IOF, antes instrumento de política monetária, passou a assumir caráter arrecadatório;
- As contribuições sociais aumentaram a sua participação na carga tributária (de 24% em 1988, para 26%, em 1992);
- Como o IOF e as contribuições sociais não são transferidos aos Estados e Municípios, a participação da União na arrecadação apresentou uma ligeira recuperação em 1994, chegando próximo aos 70% do "bolo fiscal" no período;
- O incremento nas receitas de Estados e Municípios não livrou esses entes do problema do endividamento público, que aumentou significativamente na década de 90. Neste caso, verificou-se que a busca pelo equilíbrio fiscal no Brasil não se restringe ao incremento na arrecadação mas, também, a uma política de gastos mais restritiva.

Finalmente, o aumento das transferências da União trouxe como conseqüência a renúncia a parte das receitas próprias em alguns governos subnacionais. Não havia estímulo para a arrecadação de impostos que, em alguns casos, representavam percentual pouco significativo das receitas correntes totais.

Portanto, a LRF, através do Capítulo III, visa a resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local. Estados e Municípios possuem legislação tributária própria e devem explorar com eficiência o seu potencial de arrecadação, desvinculando-se cada vez mais da dependência do Governo Federal.

A determinação para a cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para o desenvolvimento do sistema tributário próprio. Na verdade, nos termos da LRF e, nos termos da Lei 10.028 (Lei de Crimes Fiscais), cobrar impostos, mais do que um direito da administração pública, passa a ser uma obrigação.

# 5.1. Previsão e Arrecadação da Receita

A instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos é ressaltada pelo texto da LRF como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento dessa norma terá como conseqüência a imediata suspensão das transferências voluntárias ao ente público que se mostrar negligente nessa questão.

Para a sua previsão, além de observar as normas técnicas e legais e a respectiva metodologia de cálculo, as estimativas da receita devem estar acompanhadas de demonstrativo da sua evolução, nos três anos anteriores e nos dois seguintes àquele a que se referirem. Permanece também o mandamento constitucional que somente admite reestimativa de receita, pelo Poder Legislativo, nos casos de erro ou omissão, de ordem técnica ou legal.

# 5.1.1 Previsão de Receita para os Legislativos Municipais

A LRF prevê, ainda, que o Poder Executivo deverá informar aos demais Poderes e ao Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas, pelo menos trinta dias antes de esgotar-se o prazo de envio das respectivas propostas orçamentárias. Nesse particular, convém analisar o texto da LRF frente à Emenda Constitucional nº 25, de 14-02-2000, que *"altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A da Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal".*

Consoante o referido art. 29-A, a receita do Poder Legislativo Municipal obedece a limites cuja base de cálculo é a receita efetivamente arrecadada no exercício anterior. O art. 11, § 3º, da LRF faz referência à estimativa de receita que integrará a proposta orçamentária para o exercício seguinte, que deveria servir de parâmetro para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público. No caso dos legislativos municipais, a medida tornar-se-ia inócua, já que tal estimativa de receita não poderá embasar as propostas orçamentárias desses entes públicos. Por conseguinte, a estimativa de receita que o Poder Executivo deve colocar à disposição da Câmara de Vereadores **é a previsão atualizada do exercício em curso**, pois será esta a base de cálculo para a despesa do exercício subseqüente.

# 5.1.2. Metas Bimestrais de Arrecadação

O art. 13 da LRF determina que o Poder Executivo deverá, até trinta dias após a publicação do orçamento anual, efetuar o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, informando quais medidas serão adotadas para o combate a sonegação, a cobrança da dívida ativa e os créditos executáveis pela via administrativa. Ressalte-se a importância dessa medida, uma vez que tais metas bimestrais de receita servirão de parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira a que se refere o art. 9º, há comentado.

# 5.2. Renúncia de Receita

A concessão indiscriminada dos chamados "incentivos fiscais" é prática danosa às finanças de qualquer ente público, e deve estar sujeita a regras disciplinadoras. A partir da vigência da LRF, tais iniciativas deverão atender, não só ao que dispuser a LDO, mas ainda aos seguintes requisitos:

- Estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes;
- Demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- Prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser através de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições, sendo que nos dois últimos casos o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita. Estas medidas deverão observar ainda, o princípio da anterioridade, nos termos do Código Tributário Nacional.

Estão isentos das restrições acima apenas os cancelamentos de débitos em valor inferior aos seus custos de cobrança.

# 6. Despesa Pública

A regra básica da LRF (art. 15), para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias[9], é considerada: **não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.**

Essa norma, de acordo com o § 4º do artigo 16 da LRF, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos, que, de acordo com a Constituição, deverá ser paga em dinheiro .

A novidade aqui está no conceito de *despesa obrigatória de caráter continuado* que, nos termos do art. 17, é a despesa corrente:

- derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Algumas ações governamentais objetivas poderão esclarecer um pouco mais este conceito:

- em nível municipal, por exemplo, o pagamento de "bolsa-escola" para famílias carentes que comprovem a freqüência dos filhos em idade escolar na rede pública de ensino;

- projeto para criação de Territórios Federais na Região Amazônica, aprovado no Plenário do Senado Federal em 2000.

Como se vê, as despesas geradas a partir dessas ações, atendem aos requisitos propostos: gerarão despesas correntes, derivadas de lei e execução por período superior a dois exercícios financeiros.

Diante do que estabelece a nova lei, para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Some-se ainda a restrição do parágrafo 3º do art. 17 que, sem deixar margem para criatividade, define o aumento permanente de receita como o "*proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação*

[9] Aumento permanente de receita e/ou redução permanente de despesa.

*de tributo ou contribuição."* De nada valerão, pelo menos para esse fim, iniciativas do tipo "combate à sonegação", "bolão fiscal" e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara a aumento de despesa a prorrogação daquela já criada por prazo determinado.

Não é de estranhar, portanto, que este seja um dos pontos que mais tem suscitado críticas por parte dos governantes nos diversos níveis da Federação, diante das barreiras que são impostas a aumentos de despesa, sem a correspondente fonte de recursos. No entanto, o princípio que embasa tal conduta não é outro que o de "gastar apenas o que se arrecada".

## 6.1. Despesas com Pessoal: fiscalização e controle

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal [10].

O que acontece quando um ente público despende 70% de suas receitas líquidas com a folha de pagamento? Significa que restam 30% para a realização dos serviços públicos básicos, como educação, saneamento, saúde e segurança, sem considerar a manutenção de estradas e vias urbanas, a preservação do patrimônio público, etc. Além disso, o crescimento populacional demanda um programa de investimentos crescente por parte dos governos.

Uma crítica constante à Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal. A definição desses limites busca simplesmente permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos.

Certamente que o aumento da participação da folha de pagamento nas receitas de Estados e Municípios deveu-se, como já foi visto, à estabilidade econômica e a queda nos índices inflacionários. Além disso, a despesa com pessoal apresenta um componente vegetativo importante, responsável pelo crescimento deste tipo de despesa de forma continuada [11].

Por conseguinte, a limitação dos gastos com pessoal em percentual da RCL deve-se, antes de mais nada, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

## 6.2. Limites com Pessoal

De acordo com a LRF, entende-se como despesas de pessoal:

1. Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos;
2. Despesas com inativos e pensionistas;
3. Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;

---

10 Dados da Secretaria do Tesouro Nacional

11 As legislações trabalhistas garantem aos servidores públicos algumas vantagens pessoais que são incrementadas a cada ano : anuênios, passagem de nível, etc

4. Vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;
5. Subsídios, proventos de aposentadoria;
6. reformas e pensões;
7. Adicionais de qualquer natureza;
8. Gratificações, horas extras e vantagens pessoais ;
9. Encargos sociais e
10. Contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

A apuração dos gastos com pessoal será feita com base em um período de 12 meses. Neste caso, os limites a serem apresentados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF do primeiro e do segundo quadrimestre, somarão despesas com pessoal relativas a dois exercícios financeiros, já que a contagem retroage 11 meses[12]. Somente o RGF referente ao último quadrimestre do ano apresentará as despesas de pessoal verificadas na unicidade do exercício financeiro.

A LRF determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- 50% da RCL para a União; e
- 60% da RCL para Estados e Municípios.

Cumpre ressaltar que após a publicação da LRF, fica revogada qualquer outra legislação que verse sobre estes limites. É o caso da Lei Complementar nº 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II. De acordo com a LRF, tais limites serão agora repartidos entre todos os Poderes públicos, com percentuais específicos para cada Poder.

Na esfera estadual o limite de 60% será repartido da seguinte forma:

- 2% para o Ministério Público;
- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- 6% para o Judiciário; e
- 49% para o Executivo.

Na esfera municipal o limite de 60% será assim repartido:

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

Na esfera Federal o limite será de 50% da RCL, assim dividido:

- 40,9% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;
- 2,5% para o Legislativo; e
- 0,6% para o Ministério Público.

Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos, entre os seus diversos órgãos, na proporção das despesas que vinham sendo realizadas em exercícios anteriores.

Um exemplo: digamos que nos três exercícios financeiros anteriores à publicação da LRF (1997,1998 e 1999) dentro do Poder Judiciário a média das despesas com pessoal foi dividido entre o órgão **A** e o órgão **B** na proporção de 40% e 60% respectivamente. A partir de maio de 2000, com a limitação dos gastos com pessoal sendo igual a 6% da RCL para o

[12] Vale, neste caso, o mesmo raciocínio apresentado no Quadro 2, mostrado no primeiro capítulo deste texto.

Poder Judiciário, isto significa que o órgão **A** terá um limite de 2,4% da RCL para as despesas com pessoal, enquanto que para o órgão **B**, este limite será igual a 3,6%.

Nos Estados onde houver Tribunal de Contas dos Municípios, o limite para os gastos com pessoal do Legislativo será igual a 3,4% da RCL, enquanto que o Executivo perderá este percentual a maior do seu limite (0,4%), que passará então para 48,6% da RCL.

Finalmente, resta relacionar aquelas despesas que não serão computadas para o atendimento dos limites definidos nesta seção:

- As despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados;
- As despesas relativas ao incentivo à demissão voluntária, o chamado PDV. Não faria sentido decisão diferente, já que, por ocasião do afastamento, o servidor recebe valores superiores àqueles que receberia se continuasse na ativa. Em outras palavras, o PDV, em geral utilizado pontualmente e dirigido ao conjunto dos servidores, aumentará a despesa com pessoal no mês em que estiver sendo executado. Sua contagem no limite de pessoal desestimularia programas dessa natureza;
- As despesas com pessoal verificadas em decorrência de convocação extraordinária do Congresso Nacional;
- As despesas decorrentes de decisão judicial (em geral classificadas na rubrica "Sentenças Judiciais"), e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal (somando-se o mês de referência com os onze meses anteriores), de acordo com o § 2º do artigo 18;
- As despesas com pessoal do Estado do Amapá, Roraima e do Distrito Federal, custeadas pela União. Parece lógico que, se estas despesas não são pagas com as receitas destes Estados, não há porque serem somadas aos limites (60%).
- As despesas com inativos custeadas com recursos de fundos próprios. Atente-se para o fato de que as receitas originárias das contribuições a fundos não compõem o cálculo da RCL, o que torna nula esta operação do ponto de vista contábil.

## 6.3. Serviços de Terceiros e Encargos

Dispositivo polêmico, o parágrafo primeiro do artigo 18 introduz a conta "contratos de serviços de terceiros em substituição a servidores públicos", novidade dentro do estudo da contabilidade pública. Até este momento, tal rubrica contábil era desconhecida dos contadores e dos demais estudiosos das finanças públicas.
A intenção do legislador, neste caso, foi a de evitar que o setor público (no caso o irresponsável), utilizasse de artimanha contábil para "burlar" os ditames da LRF.
Este artigo, assim como o supracitado § 3º do artigo 9º, têm ocasionado descontentamento à maioria dos administradores públicos e estranheza aos juristas e contabilistas. Na verdade, a maior dificuldade neste caso diz respeito à interpretação da norma: serão todos os serviços terceirizados, afinal, somados aos limites de pessoal? Qual a forma de substituir servidores, além do concurso público?
É necessário um esclarecimento maior quanto à forma de contabilização deste tipo de despesa, bem como a sua clara identificação dentro do plano de contas. De acordo com a LRF, a Contabilidade Geral da União é o órgão competente para dirimir dúvidas quanto à operacionalidade da LRF, enquanto não estiver em funcionamento o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no seu art. 67. Acrescentamos neste título a opinião dos Tribunais de Contas sobre esta matéria:

“Terceirização consiste na contratação de empresas prestadoras de serviços, e atualmente emprega-se este vocábulo para designar a prática adotada por muitas empresas de contratar serviços de terceiros para as suas atividades meio”.

Além disso, de acordo com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul:
“Vê-se que a terceirização, na Administração Pública, envolve um conceito de delegação a outra empresa para execução de determinado serviço ou trabalho, gerando, desse modo, atividade de execução indireta, bem definida pelo recente Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.”

Assim, terceirização de mão-de-obra significaria a contratação de empresas prestadoras de serviços, as quais, evidentemente, alocariam mão-de-obra. Desta forma, funcionários das empresas contratadas não manteriam qualquer vínculo jurídico ou funcional com o Poder Público, não podendo, conseqüentemente, ser caracterizados como agentes públicos, não adentrando no conceito de pessoal ativo.
Aparentemente esta regra estaria em conflito com os limites a que alude o caput do art. 169 da CF, o qual disciplina despesa tão somente com pessoal ativo e inativo. Aceitando-se a tese de que o disposto no mencionado § 1º do art. 18 afronte aos ditames constitucionais e, por este motivo, deva ser afastado, tal fato não autorizará a que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 busquem contratar serviços de terceiros, objetivando fugir dos limites de despesas com pessoal a que estejam submetidos, face à limitação imposta no art. 72, para a contratação de serviços de terceiros, a seguir transcrito:

> *“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.”*
>
> *A regra posta no transcrito artigo 72 estabelece um limitador de comprometimento da receita corrente líquida com serviços de terceiros. Tal limite, que vigorará até 31-12-2003, deve ser calculado tomando-se por base o total das contratações de prestação de serviços com terceiros celebrados no exercício de 1999, e verificando qual a sua participação percentual em relação ao montante da receita corrente líquida arrecadada no mesmo exercício.*
> *Atualmente, na medida em que não há manifestação do STF quanto a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 18, devemos atentar para as seguintes situações:*
>
> *1) Entes públicos que tem nos serviços de terceiros percentual importante da sua RCL: é o caso, por exemplo do Estado do Tocantins e seus Municípios, onde esta rubrica aproxima-se, em termos percentuais, dos limites com gastos com pessoal. Os serviços terceirizados no conjunto dos Municípios do Estado do Tocantins, consomem cerca de 30% da sua RCL*
> *anual, contra 40% dos gastos médios com a folha de pagamentos. Neste caso, ao acrescentar no limite de gastos com pessoal a totalidade dos serviços de terceiros, o percentual médio de comprometimento passaria de 70% da RCL, portanto, acima dos limites legais.*
>
> *2) Desconsiderando as situações extremas, conforme exemplo anterior, em outras situações o percentual com serviços de terceiros obedece a média nacional: cerca de 10% da RCL anual. Neste caso, caracterizando-se aqueles serviços de terceiros em substituição de pessoal, de forma a somarem as despesas com pessoal, o seu efeito sobre o volume total*

*dos gastos com pessoal torna-se muitas vezes, residual.*
*3) Muitas vezes, a opção pela contratação de serviços terceirizados representará um ônus menor para o ente público. No caso do Tocantins, Estado em construção, a opção pela terceirização indica a necessidade de mão-de-obra para a montagem da infra-estrutura pública. Finalizada esta fase de constituição e implantação física da máquina administrativa,*
*cessa a necessidade destes serviços, sendo sua rescisão facilitada pelo instrumento jurídico que o norteia: um contrato de serviços. Na opção pela contratação de funcionários públicos através de concurso, finalizados os trabalhos, teríamos um contingente de pessoal sem função dentro do serviço público.*

*4) Dessa forma, a análise das limitações para contratação de pessoal deve ser verificada caso a caso. Buscando-se no espírito da LRF a eficiência na alocação de recursos e economia para os cofres públicos, deve-se atentar para que a interpretação prática da LRF leve em consideração este s pressupostos. E isto já está ocorrendo por parte de Tribunais de Contas, preocupados, neste caso, com a governabililade. Não se deve imputar ao administrador público uma tarefa que implique em dificuldades para desenvolvimento sócio-econômico local, sob pena de colocar em risco a validade da LRF, criando, neste caso, resistência à sua implantação.*

Por fim, a partir do artigo 61 da Lei no 10.266, de 24 de julho de 2001 (LDO da União para 2002) apresenta-se a forma como o Governo Federal vem tratando a questão das substituições de servidores:

*"Art. 61. O disposto no § 1o do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.*

***Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente:***

***I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento;***
***II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente;***
***III - não caracterizem relação direta de emprego."(grifei)***

# 6.4. Emenda Constitucional nº 25, de 2000

Em vigor a partir de janeiro de 2001, os efeitos desta norma constitucional implicam em **limites diferenciados para a despesa total e com pessoal** dos Poderes Legislativos municipais. Tendo como base o somatório das receitas tributárias e das transferências constitucionais, realizadas no exercício anterior, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

- 8% para Municípios com população até 100.000 habitantes;
- 7% para Municípios com população entre 100.001 e 300.000 habitantes;
- 6% para Municípios com população entre 300.001 e 500.000 habitantes
- 5% para Municípios com população acima de 500.000 habitantes.

Da aplicação da EC nº 25, constante dos artigos 29 e 29-A, da Constituição Federal, resulta que o Poder Legislativo, nos Municípios, qualquer que seja o seu número de habitantes, deverá obedecer aos limites nela estipulados para suas despesas totais. Em termos de gastos com pessoal, o máximo admitido pela norma constitucional é de 70% do respectivo limite de gastos totais, isso a partir de 1º de janeiro de 2001. Naquilo que colidir com a Emenda Constitucional em questão, a LRF não se aplica, por vício de inconstitucionalidade. No entanto, em qualquer situação, prevalecerá e deverá ser obedecido o limite mais rígido.

Cumpre por fim ressaltar que tramita no Congresso Nacional, a pedido das Câmaras Municipais, Projeto de Emenda Constitucional (PEC nº 574/02) que altera a EC nº 29-A De acordo com o referido Projeto, a base para as despesas com pessoal do legislativo municipal será a Receita Corrente Líquida, nos termos da LRF, não sendo retirado do cálculo as despesas com inativos.

## 6.5. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998

Este dispositivo traz ainda outras limitações que deverão ser observadas com relação às despesas de pessoal. De acordo com o artigo 2º da referida legislação, a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais não poderá exceder a **doze por cento de sua RCL**, em cada exercício financeiro. Esta RCL, de acordo com o texto da Lei, deverá ser calculada conforme a Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995.

Considerando que a referida Lei Complementar nº 82 foi substituída pela de nº 96, de1999 e que, por sua vez, foi revogada pela LRF, em seu artigo 75, a RCL deverá ser calculada conforme a nova definição, constante na LRF.[13]

Além disso, de acordo com o parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei 9.717, entende-se como despesa líquida a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados. Cumpre ressaltar que este procedimento está sendo observado na definição das despesas com pessoal da LRF, bem como aqueles itens que deverão ser excluídos do cálculo, como por exemplo, aquelas despesas com pessoal custeadas pelos seus regimes próprios de previdência.

A dificuldade neste caso reside no fato de, caso o ente venha a ultrapassar o limite de 12% com os seus inativos, a lei não especificar qual a providência a ser adotada para a redução da despesa.

Os efeitos da Lei 9.717, no entanto, estavam suspensos até o final de 2001, de acordo com a MP nº 2.060/1 de 26 de outubro de 2000 e suas reedições.

[13] De acordo com a LC 82/95 a RCL é simplesmente a Receita Corrente Total, subtraída das Transferências Constitucionais: FPE e FPM, por exemplo, no caso da União; parte do ICMS, do IPVA e do IPI exportação no caso dos Estados, Para os Municípios, a RCL, em geral, corresponde à sua Receita Corrente.

Finalmente, o artigo 21º da LRF, determina a nulidade de qualquer ato que acarrete aumento da despesa com pessoal expedido nos seis meses que antecedem ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Vale lembrar que esta norma alcança também os Presidentes dos Legislativos Municipais, cujos mandatos, neste cargo, tem duração de dois anos, estando, conseqüentemente, impedidos de aumentar a despesa com pessoal no último semestre em que estiverem presidindo as Câmaras Municipais.

Outras disposições restritivas são estabelecidas nos arts. 22 e 23, cabendo destacar:

- Verificação do cumprimento dos limites da despesa ao final de cada quadrimestre;
- Caso a despesa ultrapasse 95% do limite, ficam automaticamente vedadas todas e quaisquer medidas que acarretem aumento de despesa, tais como: concessão de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira; provimento de cargo, ressalvados os casos de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; pagamento de hora extra.

Ultrapassado o limite da despesa, o respectivo Poder ou órgão deverá, no prazo de dois quadrimestres, eliminar o percentual excedente, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre.

Para o cumprimento dessas disposições, a lei faculta a redução temporária da jornada de trabalho, com redução de vencimentos adequada à nova carga horária.

Esgotado o prazo para a redução da despesa, sem sucesso, estarão suspensas as transferências voluntárias ao ente, que fica impedido, ainda, de contratar operações de crédito e de receber qualquer garantia de outro ente, isto no que diz respeito às punições fiscais. Neste particular, a LRF parece sugerir que os Poderes exerçam vigilância mútua no tocante ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal, uma vez que, se um deles ultrapassar o respectivo teto, trará prejuízos a toda a coletividade, que será penalizada com a suspensão das transferências voluntárias de recursos.

Cabe ainda, à Lei federal n.º 9.717, de 27/nov./1998, disciplinar, dentre outros aspectos, a manutenção, estudo de viabilidade, forma de administração, utilização e aplicação de recursos e mesmo a extinção dos sistemas previdenciários.

Quanto à utilização dos recursos, dispõe o inciso III, do art. 1º, da lei n.º 9.717/98 que: *"as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes"* .

Além disso, o art. 6º, da mesma lei, faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**, a constituição, mediante lei – em sentido formal -, de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, observados os critérios do art. 1º e do próprio art. 6º, quais sejam:

1. realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
2. financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

3. as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;
4. cobertura de um número mínimo de segurados *(mil segurados, conforme a Portaria MPAS n.º 4.992/99, art. 9º)*, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;
5. cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;
6. pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;
7. registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;
8. identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;
9. sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.
10. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constitui requisito adicional, para organização e funcionamento de regime próprio de previdência social dos servidores públicos e dos militares, ter receita diretamente arrecadada ampliada, na forma estabelecida por parâmetros legais, superior à proveniente de transferências constitucionais da União e dos Estados.
11. estabelecimento de estrutura técnico-administrativa, com conselhos de administração e fiscal e autonomia financeira;
12. existência de conta do fundo distinta do Tesouro da unidade federativa;
13. aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais;
14. aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;
15. vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;
16. vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;
17. avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320,de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;
18. estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;
19. constituição e extinção do fundo mediante lei.

## 6.6. Despesas com a Seguridade Social

Embora este assunto tenha merecido apenas um breve artigo, nem por isso a LRF é menos severa em relação aos aumentos de gastos com a seguridade social.

De modo idêntico aos demais aumentos de despesa, a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício que integre a seguridade social requer, além da indicação de sua fonte de custeio total, o cumprimento do art. 17, que versa sobre a despesa obrigatória de caráter continuado. Apenas para relembrar, aquele dispositivo obriga à demonstração da origem

dos recursos que custearão qualquer aumento na despesa, assim como a comprovação de que não serão afetadas as metas de resultados fiscais previstas na LDO, a partir de mecanismos de compensação .

# 7. Transferências Voluntárias

Neste breve capítulo da LRF estabelece as condições para a realização das transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação, mais ou menos na linha de procedimento que já era adotada pelo Governo Federal, ao longo da última década. As transferências voluntárias compreendem a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, com exceção daqueles que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS.

Dentre as exigências legais para a realização de transferências voluntárias, destacamos:

- Cumprimento das disposições da LDO sobre a matéria;
- Existência de dotação específica na lei orçamentária;
- Não serem destinadas a pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, DF e Municípios;
- O beneficiário deverá comprovar, previamente ao recebimento dos recursos, que se acha em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Ente transferidor, inexistirem pendências quanto a prestação de contas de recursos já recebidos, que obedece aos limites constitucionais para gastos com educação e saúde, além daqueles relativos à dívida, despesas com pessoal e restos a pagar;
- Existência de contrapartida no orçamento do ente beneficiário.

Como regra geral, os recursos recebidos não poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela que for pactuada no instrumento utilizado para formalizar a transferência.

Cid Heraclito de Queiroz[14] entende inconstitucional o artigo 25º da LRF, pois, segundo o ilustre jurista, " ... *admite a invasão da esfera de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como também admite a utilização de receitas da União ou de uma unidade da Federação para atender despesa de outro ente, estabelecida na lei orçamentária deste"*.

Tais observações aplicam-se às transferências voluntárias do Governo Federal para os governos subnacionais. Por outro lado, de acordo com a Coordenação-Geral de Normas e Avaliação da Execução da Despesa – CONED, da Secretaria do Tesouro Nacional, *"..a transferência de recursos orçamentários da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, tem por finalidade a realização de obras ou a prestação de serviços, permitindo atribuir àquelas esferas de governo ou a instituições a elas vinculadas a responsabilidade final pela sua aplicação"*.

Neste sentido, o Governo Federal vem transferindo, a cada ano, cerca de R$ 3 bilhões, a título de transferências voluntárias, principalmente para ações nas áreas de educação (alimentação escolar), assistência social (bolsa criança-cidadã, atendimento de criança em creche) e trabalho (qualificação profissional do trabalhador).

Cumpre ressaltar que aquelas transferências voluntárias constantes do § 3º, do Inciso IV do artigo 25 (exceções no caso de suspensão - educação, saúde e assistência social) correspondem a dois terços do total de transferências voluntárias repassadas anualmente

[14] Advogado, ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional entre 1979 e 1991

(cerca de R$ 2 bilhões). Desta forma, em termos de valores, as punições fiscais aplicam-se a um volume de recursos igual a R$ 1 bilhão a cada ano (dados de 1999).

# 7.1 Instrução Normativa nº 01, de 4 de maio de 2001

A Instrução Normativa nº 01, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 04-05-2001, é o instrumento legal que vem regulamentar as disposições do Capítulo V - Das Transferências Voluntárias da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este capítulo apresenta uma interpretação dos artigos dessa IN, tendo por objetivo auxiliar o administrador público no entendimento das regras que deverão ser obedecidas, a partir da publicação da IN/ n° 01/01, para a realização de convênios e para o recebimento de transferências voluntárias do Governo Federal.

Em primeiro lugar, deve-se observar que a IN nº 01 não altera nem substitui, mas apenas amplia as disposições expressas na IN nº 01 de 15-01-1997. Enquanto a IN 01/01 vem disciplinar o cumprimento das exigências para transferências voluntárias a partir da LRF, a IN 01/97 trata, de forma mais ampla, da celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

Além da observação das disposições da IN 01/97, a contratação e a liberação de transferências voluntárias deverá, a partir de agora, observar o disposto na LRF, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, relativas aos exercícios em que ocorrerem a formalização dos convênios e a efetiva utilização dos recursos, bem como no disposto em outros diplomas legais. Neste sentido, deve-se observar, principalmente, a Constituição Federal de 1988 (também as constituições estaduais), o Código Tributário Nacional, a Lei nº 8.666, de 21-06-1993, e a Lei nº 10.028, de 19-10-2000, a chamada Lei de Crimes.

Observar as disposições na LRF, significa atender, em primeiro lugar, as determinações prescritas no artigo 25 da LRF. Além disso, o administrador público deverá observar as punições fiscais que implicam no cancelamento das transferências voluntárias, tanto na contratação quanto nas liberações de convênios já contratados. Essas punições, referem-se ao descumprimento dos seguintes artigos da LRF:

- Artigo 11: não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência;

- Artigo 23: deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder;

- Artigo 31: estar acima do limite das dívidas consolidada ou mobiliária e operações de crédito;

- Artigo 33: deixar de promover ou de ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de eventual operação de crédito realizada com a inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

- Artigo 40: não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estado;

- Artigo 51: não remeter contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril, para o caso dos municípios ou até 31 de maio, no caso de Estados;

- Artigo 52: não publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO no prazo estabelecido;

- Artigo 55: deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, nos prazos estabelecidos em lei; e

- Artigo 70: não se enquadrar no limite da despesa total com pessoal em até dois exercícios, caso em 1999 estiver acima deste limite, eliminando o excesso gradualmente à razão de, pelo menos, 50% ao ano, mediante a adoção de medidas previstas na lei.

No que se refere à observação do texto da LDO para a realização de convênios, deve-se verificar a previsão orçamentária de contrapartida, à explicitação da utilização da transferência, a interação com o PPA, além dos efeitos dessa contratação sobre as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais-AMF. Na verdade, no que concerne à apuração dos resultados fiscais (resultado primário, nominal), a previsão e a realização de convênios exerce pouca influência. Isto porque os seus reflexos ocorrerão tanto nas receitas como nas despesas, sendo nulo seu efeito sobre o resultado primário. Por exemplo: um convênio para a pavimentação de estradas no valor de R$ 10 milhões. À medida em que os valores do convênio forem liberados, serão contabilizados como receitas de capital. Pelo lado das despesas, este mesmo valor será contabilizado à conta de obras em execução, apresentando um efeito nulo sobre a apuração do resultado primário. Por outro lado, a celebração de convênios para gastos correntes, influenciará diretamente o desempenho da receita corrente líquida – RCL, principal denominador para a verificação dos limites previstos na LRF. Mesmo que as receitas provenientes de transferências voluntárias não possam ser utilizadas para pagamento de despesas com pessoal, elas influenciarão na verificação do seu limite, a partir do aumento da RCL. Em outras palavras: sobrarão mais recursos para outros gastos, inclusive a folha de pagamento.

De acordo com seu artigo 2º, a primeira exigência da IN nº 01, de 2001, corresponde à observância do artigo 11 da LRF que determina, in verbis:

> *"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".*

E nem poderia ser diferente, visto que as transferências voluntárias não devem ser utilizadas como instrumento de compensação à renúncia fiscal, por exemplo. Somente aquele ente que demonstrar que está cobrando os tributos que a Constituição lhe atribui, estará apto a contratar convênios.

Por fim, o artigo 2º exige a comprovação de que o ente está de fato cumprindo com a determinação legal prevista no supracitado artigo 11. Neste caso, de acordo com a IN nº 01/01, bastará a apresentação de balancetes (ou do Balanço que representa a consolidação de balancetes) ou da LOA, para a comprovação do cumprimento desta regra. Nota-se que não há aqui uma preocupação com a eficiência da máquina arrecadadora (já que a IN 01/01 não exige a comprovação de uma arrecadação satisfatória de tributos). O que se busca é a certeza de que o ente está, de fato, arrecadando aqueles tributos que a Lei Maior lhe atribui.

Outras exigências constam da IN nº 01/01 para a realização de transferências voluntárias: os órgãos transferidores observarão, quando da instrução do processo, existência de dotação

orçamentária específica, indicando-se a respectiva nota de empenho, além da comprovação de que esses recursos transferidos não serão destinados ao pagamento de despesas com pessoal; o ente beneficiário da transferência deverá comprovar junto ao órgão transferidor, a situação de regularidade quanto ao pagamento de tributos, multas e demais encargos fiscais a cargo do Ministério da Fazenda, ao pagamento das contribuições do INSS, ao depósito das parcelas do FGTS, além da prestação de contas referente a outras transferências recebidas da União; o ente deverá ainda comprovar o cumprimento dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos nas áreas da saúde e educação, além da publicação do Relatório de Gestão Fiscal, nos termos do artigo 54 da LRF e a observação dos limites legais para a dívida consolidada e mobiliária e de restos a pagar.

O ente beneficiário deverá, também, observar a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, nos termos do artigo 52 da LRF e, de acordo com o parágrafo terceiro do artigo 165 da CF de 1988. Além disso, o ente beneficiário deverá apresentar as contas do ano anterior (balanço) até trinta de abril (no caso dos municípios) ou até trinta e um de maio (no caso de Estados) à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que fará a consolidação das contas destes entes, nos termos do artigo 51 da LRF, observado o artigo 50. Ressalte-se que, para os municípios, a Portaria STN nº 59, de 01-03-2001, definiu modelo a ser preenchido e encaminhado à Caixa Econômica Federal para a consolidação das contas municipais.

A publicação dos relatórios e demonstrativos, exigida por essa Instrução Normativa, deverá ser feita através daqueles modelos permitidos pela lei. Não há um modelo padrão para atender a essas demonstrações. Isto significa que a União não exigirá que os relatórios sejam apresentados de acordo com as portarias da STN, podendo ser aceitos outros relatórios utilizados pelos Tribunais de Contas. O ente ficará impedido de receber transferências voluntárias ou contratar novos convênios com o Governo Federal somente enquanto não estiver atendendo às exigências relativas à publicação dos relatórios citados anteriormente.

Os entes públicos (Estados e municípios) que estiverem atendendo àquelas exigências da LRF para a contratação de transferências voluntárias ficarão registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, através do Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, subsistema criado para controle da administração pública.

Este subsistema apresenta as seguintes características:

- As unidades gestoras farão o registro no CAUC daqueles entes beneficiários que entregarem a documentação completa, habilitando-os à realização de convênios;

- A STN efetuará o registro daqueles entes que atenderam à determinação do artigo 51 da LRF;

- Os Tribunais de Contas estaduais e de municípios poderão inserir os registros, ou mesmo alterá-los, a partir de comunicação formal à STN. De acordo com a LRF, estes Tribunais fiscalizarão o cumprimento da Lei Complementar;

- parágrafo 2º do artigo 4º da IN 01/01 procura orientar o gestor a manter a guarda de documentação comprobatória do cumprimento da LRF pelo prazo de, no mínimo, 5 anos. Esse prazo será contado a partir da data do encerramento do processo de transferência voluntária, considerando a prestação de contas junto ao gestor e a baixa no SIAFI.

De acordo com o artigo 6º da IN 01/01, o Banco Central comunicará à STN quando for detectado o não atendimento, pelos Estados e Municípios, do artigo 33 da LRF. Este

dispositivo refere-se ao atendimento das regras definidas na LRF para a contratação de operações de crédito.

A IN 01/01 tem por objetivo a desburocratização e a simplificação das análises que deverão ser realizadas pelos diversos órgãos públicos concedentes de transferências voluntárias. Isto porque a contratação destes convênios ocorre de forma descentralizada, a partir de cada Ministério. Neste caso, cada um dos órgãos púbicos que firmarem convênios poderão utilizar as informações disponíveis no CAUC. Além disso, a IN 01/01 define o atendimento dos artigos segundo e terceiro, como suficientes para a contratação de convênios.

Além disso, em observância ao parágrafo 3º do artigo 25 da LRF, verifica-se que aqueles convênios firmados para atender às ações nas áreas de educação, saúde e assistência social não estão sujeitos a suspensão, no caso do descumprimento das regras definidas na LRF. No entanto, isso não significa que os entes que não estiverem atendendo à LRF poderão contratar novos convênios, mesmo para as áreas de saúde, educação e assistência social. Adicionalmente, os entes públicos deverão observar o disposto no § 2º do artigo 169 da Constituição Federal que prescreve: "Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites". Em outras palavras, de acordo com a Lei Maior, para a realização de qualquer tipo de convênio (e sua manutenção), deverá o ente público observar os limites de gastos com pessoal, conforme determina a LRF.

Finalmente, resta observar a Lei nº 10.266 de 24-07-2001 (que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002) que determina, a partir de seu artigo 34:

> *" Art. 34. As transferências voluntárias de recursos da União, consignadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a título de cooperação, auxílios ou assistência financeira, dependerão da comprovação, por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, de que:*
>
> *I - instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156 da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, inciso III, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 3, de 17 de março de 1993, quando comprovada a ausência do fato gerador;*
>
> *II - atende ao disposto no art. 25 da Lei Complementar no 101, de 2000; e*
> *III - existe previsão de contrapartida, que será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo como limite mínimo e máximo:*
>
> *a) no caso dos Municípios:*
> *1. três e oito por cento, para Municípios com até 25.000 habitantes;*
> *2. cinco e dez por cento, para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e no Centro-Oeste;*
> *3. vinte e quarenta por cento, para os demais; e*
>
> *b) no caso dos Estados e do Distrito Federal:*
> *1. dez e vinte por cento, se localizados nas áreas da ADENE e da ADA e no Centro-Oeste; e*

*2. vinte e quarenta por cento, para os demais.*
*§ 1º Os limites mínimos de contrapartida fixados no inciso III do caput deste artigo, poderão ser reduzidos quando os recursos transferidos pela União:*
*I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros e de programas de conversão da dívida externa doada para fins ambientais, sociais, culturais e de segurança pública;*
*II - destinarem-se a Municípios que se encontrem em situação de calamidade pública formalmente reconhecida, durante o período que esta subsistir;*
*III - beneficiarem os Municípios, incluídos nos bolsões de pobreza identificados como áreas prioritárias no "Comunidade Solidária", no Programa "Comunidade Ativa", no "Projeto Alvorada" e na Lei Complementar nº 94, de 1998; ou*
*IV - destinarem-se ao atendimento dos programas de educação fundamental.*
*§ 2º Caberá ao órgão transferidor:*
*I - verificar a implementação das condições previstas neste artigo, bem como observar o disposto no caput do art. 35 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, exigindo, ainda, do Estado, Distrito Federal ou Município, que ateste o cumprimento dessas disposições, inclusive por intermédio dos balanços contábeis de 2001 e dos exercícios anteriores, da lei orçamentária para 2002 e correspondentes documentos comprobatórios; e*
*II - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais, e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos.*
*§ 3º A verificação das condições previstas nos incisos do caput deste artigo se dará unicamente no ato da assinatura do convênio, sendo que os documentos comprobatórios exigidos pelos órgãos transferidores terão validade de, no mínimo, cento e oitenta dias a contar de sua apresentação.*
*§ 4º Nenhuma liberação de recursos transferidos nos termos deste artigo poderá ser efetuada sem o prévio registro no Subsistema de Convênio do SIAFI.*
*§ 5º Não se consideram como transferências voluntárias para fins do disposto neste artigo as descentralizações de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios que se destinem à realização de ações cuja competência seja exclusiva da União, ou tenham sido delegadas com ônus aos referidos entes da Federação.*
*§ 6º Os órgãos responsáveis pelas transferências de que trata este artigo deverão disponibilizar na Internet informações contendo, no mínimo, data da assinatura dos convênios, nome do convenente, objeto, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito, em conformidade com o disposto na Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.*
*§ 7º Para efeito do § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, não serão suspensas as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social quando Estados, Distrito Federal ou Municípios incidirem nas hipóteses previstas no art. 11, parágrafo único, art. 23, § 3º, I, art. 31, § 2º, art. 33, § 3º, art. 51, § 2º, art. 52, § 2º e art. 55, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.*
*§ 8º Ficam dispensadas das exigências previstas nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo as transferências relativas aos programas "Dinheiro Direto na Escola", "Alimentação Escolar" e "Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos", todos sob a responsabilidade do Ministério da Educação.*
*§ 9º A execução orçamentária e financeira no exercício de 2002 das ações relativas à programação de trabalho a serem executadas na forma prevista neste artigo e cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado*

*da Federação, fica condicionada à prévia publicação, em órgão oficial de imprensa, dos critérios de distribuição, e respectivas alterações".*

Encerrando esta parte, queremos destacar uma das principais dúvidas dos entes públicos no que se refere à contratação de convênios junto ao Governo Federal: **a assinatura de convênios somente poderá ser feita através do Poder Executivo de cada ente?** A resposta é negativa. Qualquer órgão público poderá procurar as unidades gestoras do Governo Federal para contratar convênios. O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, por exemplo, poderá assinar convênio diretamente com o Ministério da Justiça.

Ressalte-se que também os órgãos contratantes deverão demonstrar o cumprimento da LRF no que lhes couber. Já a contrapartida exigida nos convênios sairá da dotação orçamentária do órgão contratante.

## 7.2 Análise Quantitativa das Transferências Voluntárias

Os quadros a seguir apresentam o total dos valores transferidos pelo Governo Federal em 2000, a título de transferências voluntárias. Nestes valores não constam as transferências para o SUS. Verifica-se que, em 2000, Estados e Municípios receberam um total de R$ 4,7 bilhões, sendo R$ 2,7 bilhões para Estados e R$ 1,95 bilhões para Municípios. Estes valores poderão ser reduzidos em 2001, para aqueles entes que estiverem descumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

# Quadro 5

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA MUNICÍPIOS

***Valores Correntes em R$ mil***

| UNIDADE DA FEDERAÇÃO | 1999 | 2000 | % REALIZADO | Média p/Município |
|---|---|---|---|---|
| | ACUMULADO | ACUMULADO | (2000/1999) | em 2000 |
| | | | | |
| **REGIÃO NORTE** | **180.619** | **250.210** | **138,53** | **784** |
| ACRE | 9.217 | 14.015 | 152,05 | 637 |
| AMAZONAS | 33.352 | 41.971 | 125,84 | 677 |
| AMAPÁ | 7.134 | 9.221 | 129,26 | 576 |
| PARÁ | 77.402 | 99.003 | 127,91 | 692 |
| RONDÔNIA | 24.527 | 38.239 | 155,90 | 735 |
| RORAIMA | 14.807 | 30.731 | 207,55 | 2.049 |
| TOCANTINS | 14.181 | 17.030 | 120,09 | 123 |
| **REGIÃO NORDESTE** | **558.830** | **753.055** | **134,76** | **432** |
| ALAGOAS | 32.795 | 55.842 | 170,27 | 553 |
| BAHIA | 136.969 | 186.811 | 136,39 | 450 |
| CEARÁ | 89.971 | 101.650 | 112,98 | 552 |
| MARANHÃO | 77.433 | 90.088 | 116,34 | 415 |
| PARAÍBA | 34.139 | 75.774 | 221,96 | 340 |
| PERNAMBUCO | 96.117 | 109.931 | 114,37 | 597 |
| PIAUÍ | 28.986 | 39.688 | 136,92 | 180 |
| RIO GRANDE DO NORTE | 41.312 | 60.235 | 145,80 | 363 |
| SERGIPE | 21.108 | 33.036 | 156,51 | 440 |
| **REGIÃO SUDESTE** | **409.235** | **523.310** | **127,88** | **496** |
| ESPÍRITO SANTO | 33.033 | 39.251 | 118,82 | 510 |
| MINAS GERAIS | 123.995 | 184.592 | 148,87 | 216 |
| RIO DE JANEIRO | 78.103 | 84.091 | 107,67 | 924 |
| SÃO PAULO | 174.103 | 215.376 | 123,71 | 334 |
| **REGIÃO SUL** | **230.088** | **268.405** | **116,65** | **237** |
| PARANÁ | 95.258 | 101.205 | 106,24 | 254 |
| RIO GRANDE DO SUL | 74.038 | 90.136 | 121,74 | 193 |
| SANTA CATARINA | 60.792 | 77.065 | 126,77 | 263 |
| **REGIÃO CENTRO-OESTE** | **105.646** | **162.251** | **153,58** | **415** |
| DISTRITO FEDERAL | 34 | 0 | 0,00 | |
| GOIÁS | 38.557 | 64.653 | 167,68 | 267 |
| MATO GROSSO DO SUL | 29.715 | 40.308 | 135,65 | 523 |
| MATO GROSSO | 37.341 | 57.290 | 153,43 | 455 |
| **TOTAL** | **1.484.418** | **1.957.231** | **131,85** | |

**Fonte: SIAFI Gerencial.**

**Quadro 6**

**ESTADOS CONTEMPLADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

***Valores Correntes em R$ mil***

| UNIDADE DA FEDERAÇÃO | 1999 ACUMULADO | 2000 ACUMULADO | % REALIZADO (2000/1999) |
|---|---|---|---|
| **REGIÃO NORTE** | **224.679** | **305.033** | **135,76** |
| ACRE | 36.937 | 36.986 | 100,13 |
| AMAZONAS | 42.293 | 42.644 | 100,83 |
| AMAPÁ | 10.011 | 11.337 | 113,25 |
| PARÁ | 40.827 | 75.609 | 185,19 |
| RONDÔNIA | 20.223 | 22.059 | 109,08 |
| RORAIMA | 39.935 | 34.485 | 86,35 |
| TOCANTINS | 34.452 | 81.912 | 237,75 |
| **REGIÃO NORDESTE** | **1.129.374** | **1.060.511** | **93,90** |
| ALAGOAS | 27.949 | 101.157 | 361,94 |
| BAHIA | 173.846 | 191.603 | 110,21 |
| CEARÁ | 192.063 | 181.444 | 94,47 |
| MARANHÃO | 50.566 | 73.393 | 145,14 |
| PARAÍBA | 149.537 | 110.708 | 74,03 |
| PERNAMBUCO | 228.327 | 196.682 | 86,14 |
| PIAUÍ | 64.578 | 47.619 | 73,74 |
| RIO GRANDE DO NORTE | 178.901 | 106.341 | 59,44 |
| SERGIPE | 63.608 | 51.565 | 81,07 |
| **REGIÃO SUDESTE** | **683.587** | **781.323** | **114,30** |
| ESPÍRITO SANTO | 23.216 | 50.062 | 215,63 |
| MINAS GERAIS | 264.784 | 185.371 | 70,01 |
| RIO DE JANEIRO | 66.453 | 101.718 | 153,07 |
| SÃO PAULO | 329.133 | 444.172 | 134,95 |
| **REGIÃO SUL** | **170.109** | **269.209** | **158,26** |
| PARANÁ | 66.545 | 98.618 | 148,20 |
| RIO GRANDE DO SUL | 46.963 | 73.007 | 155,46 |
| SANTA CATARINA | 56.601 | 97.583 | 172,41 |
| **REGIÃO CENTRO-OESTE** | **247.473** | **288.113** | **116,42** |
| DISTRITO FEDERAL | 95.238 | 83.205 | 87,37 |
| GOIÁS | 65.397 | 99.978 | 152,88 |
| MATO GROSSO DO SUL | 32.767 | 47.537 | 145,07 |
| MATO GROSSO | 54.071 | 57.393 | 106,14 |
| **TOTAL** | **2.455.222** | **2.704.188** | **110,14** |

**Fonte: SIAFI Gerencial**

# 8. Limites Mínimos de Gastos com Educação e Saúde

A LRF, no seu artigo 25, estabelece as condições para recebimento de transferências voluntárias da União ou do Estado, compreendidos nesse conceito os recursos correntes ou

de capital entregues, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Transferências voluntárias são aquelas realizadas através de convênio ou acordo congênere e que constam do Orçamento da União ou do Estado mas não decorrem de uma determinação constitucional ou legal. Destinam-se, com freqüência, a obras e, também com freqüência, têm origem em emendas parlamentares. Assim, as transferências constitucionais e legais (FPM, Lei Kandir, SUS e Fundef) não são transferências voluntárias.

A suspensão de transferências voluntárias não atinge as ações de educação, saúde e assistência social. No entanto, dentre as exigências para recebimento de transferências voluntárias, se inclui o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde. O limite mínimo para gasto com a educação diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e foi instituído pela Emenda Constitucional no. 14, pela Lei 9.424/96 e pelo Decreto no. 2.264/97. O limite mínimo para gasto com a saúde foi instituído pela Emenda Constitucional no. 29/2000. A seguir, iremos descrever esses limites.

# 8.1. A Emenda Constitucional nº 14 e o FUNDEF

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado para vigorar durante dez anos (1998-2007) e tem por objetivo melhorar a alocação de recursos na educação, em termos de eqüidade e de eficiência. O caminho para atingir esse objetivo foi a indução do processo de municipalização do ensino fundamental, conjugada com a promoção de uma política de eqüidade de acesso da população aos recursos.

De acordo com a Constituição Federal, no seu art. 212, o município deve destinar à educação, não menos que 25% da sua arrecadação de impostos e transferências. Desses 25%, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino (ensino infantil).
Além disso, 60% dos recursos do FUNDEF devem ser destinados exclusivamente para o pagamento dos salários dos professores, dados os objetivos de valorização do magistério e de melhoria da qualidade do ensino. E, ainda, é fixado um valor mínimo a ser gasto anualmente com cada aluno.

Para o ano de 2000, o valor mínimo nacional per capita foi estabelecido de forma diferenciada, tendo sido estipulado em R$ 333,00 para os alunos da 1 a à 4 a séries e, em R$ 349,65, para os da 5 a à 8 a séries e os da Educação Especial.

Os recursos aportados ao Fundo serão distribuídos, de acordo com o número de matrículas efetivadas nas redes estadual e municipal, multiplicadas pelo valor único por aluno estabelecido. Se os valores por aluno forem mais elevados na rede estadual em relação à municipal, haverá uma redistribuição de recursos da primeira para a segunda. Se o valor por aluno, em cada Estado, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a destinação de recursos do Governo Federal para Estados e Municípios será feita automaticamente, considerando o número de matrículas efetivadas nas redes do ensino fundamental.

Assim, deve-se:

1. verificar qual é a arrecadação de impostos e transferências do Município
2. calcular 15% desse valor para aplicar em ensino fundamental (60% x 25% = 15%)
3.o restante (10%) irá para outros níveis de ensino

4. dos recursos do FUNDEF (conforme base definida em lei):
    a. 60% para pagamento de professores em atividade (CF 1988)
    b. 40% para outras despesas.

## 8.2. A Emenda Constitucional n. 29 e os gastos da saúde

A Emenda Constitucional da Saúde (EC 29/2000) estabeleceu a vinculação de um percentual de recursos orçamentários dos diversos níveis de governo – União, Estados e Municípios – para o financiamento da saúde. As regras para a União e os Estados não serão analisadas aqui.

O conceito de "ações e serviços de saúde" será estabelecido por Lei Complementar.

Para os Municípios, o percentual de vinculação é de 15% de sua receita de impostos e transferências constitucionais. Esse percentual deverá ser atingido no prazo de 5 anos, contados a partir da entrada em vigor da Emenda. Os Municípios que destinavam, no seu primeiro ano, percentuais inferiores a 15% para o financiamento da saúde, devem aumentá-los gradualmente até o 5º ano após a sua aprovação, reduzindo-se essa diferença à razão de, pelo menos, 1/5 – um quinto – por ano. Como piso mínimo de aplicação no primeiro ano, a Emenda estabeleceu, ainda, o percentual de 7% da receita de impostos e transferências constitucionais.

Portanto, deve-se:

- verificar qual é a arrecadação de impostos e transferências constitucionais do seu município;
- diminuir de 15% o percentual de recursos próprios aplicados em saúde no período inicial. Na tabela, fica: 15% - 7% = 8% (se o município tiver aplicado 9% por exemplo, ficaria 15% - 9% = 6%);
- dividir 8% por 5, pois a EC n º 29 mandar aumentar em pelo menos 1/5 os recursos a serem aplicados, a cada ano = 1,6%;
- somar à aplicação do ano anterior (7%) o resultado 1,6% = 8,6%;
- a mesma sistemática mantém-se para os próximos anos, com exceção do último onde aplica-se 3,2%, percentual que falta para integralizar os 15% (15% - 11,8% = 3,2%).

**Exemplo prático**:

**Quadro 7**

**Municípios – Demonstrativo do Cálculo da Emenda Constitucional 29**

**RECEITAS VINCULÁVEIS E DESPESAS COM SAÚDE**

| **(A) RECEITAS** | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| RECEITAS DE IMPOSTOS | | | | | |
| -IPTU | | | | | |
| -ISS | | | | | |
| -ITBI | | | | | |
| -Imposto de Renda Retido na Fonte (a partir de 2002) | | | | | |
| RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO | | | | | |
| -Quota-Parte do FPM | | | | | |
| -Imposto de Renda Retido na Fonte (até 2001) | | | | | |
| -Quota-Parte do ITR | | | | | |
| -Transferências Lei Complem. 87/96-Lei Kandir | | | | | |
| RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO | | | | | |
| -Quota-Parte do ICMS | | | | | |
| -Quota-Parte do IPI – Exportação | | | | | |
| -Quota-Parte do IPVA | | | | | |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | | | | | |
| -Multas e Juros de Mora dos Impostos | | | | | |
| -Receita da Divida Ativa Tributária de Impostos | | | | | |
| TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS | | | | | |
| **(B) DESPESA COM SAÚDE** | | | | | |
| TOTAL DA DESPESA COM FUNÇÃO SAÚDE – 10 * | | | | | |
| (-) TRANSFERÊNCIA FEDERAL – SAÚDE (PAB, MAC/AIH E Convênios) | | | | | |
| (-) TRANSFERÊNCIA ESTADUAL - SAÚDE (convênios) | | | | | |
| TOTALDA DESPESA COM SAÚDE MUNICIPAL | | | | | |
| **(C) CÁLCULO DO INDICADOR EC 29 – (B) / (A)** | 7% | 8,6% | 10,2% | 11,8% | 15% |

# 9. Destinação de Recursos para o Setor Privado

O art. 26 da LRF estabelece a regra básica para toda e qualquer destinação de recursos públicos ao setor privado: **a sua autorização por lei específica**. E, como requisitos adicionais, é exigida a observância das disposições da LDO, além da sua previsão na lei orçamentária ou em crédito adicional.

Equiparam-se a transferências e sujeitam-se às mesmas normas as concessões de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, prorrogação e composição de dívidas, concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Sempre que o ente beneficiário de uma operação de crédito não estiver sob controle direto do ente transferidor dos recursos, os encargos financeiros da operação, as comissões e outras despesas não poderão ser inferiores ao que dispuser a lei ou ao seu custo de captação.

Por sua vez, o art. 28 da LRF proíbe taxativamente o socorro às instituições do Sistema Financeiro Nacional - SFN. Tal proibição tem como objetivo primordial evitar, de uma vez por todas, a repetição de programas nos moldes do PROER, feito para socorrer instituições integrantes do SFN. Para tanto, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo já antevê a

solução para eventuais situações de insolvência, mediante a criação de fundos e outras formas legais que dêem cobertura a essas instituições.

# 10. Dívida e Endividamento Público: Introdução

A dívida líquida do setor público brasileiro cresceu significativamente entre os anos de 1994 e 2000. E este endividamento desproporcional e crescente arquitetou-se a partir do **aumento nas despesas públicas**, sem a contrapartida do incremento das receitas próprias, principalmente nos Estados e Municípios.

Por definição, existem dois mecanismos fundamentais utilizados para a cobertura do déficit público: os recursos próprios, que provém nas receitas de impostos e transferências; e os recursos de terceiros, o que significa endividar-se.

Como já foi ressaltado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 aumentou a disponibilidade de recursos para Estados e Municípios, a partir do aumento nas transferências do Governo Federal. Como explicar então o fato de que a dívida dos entes subnacionais (Estados e Municípios), que em 1994 representava 10% do PIB, tenha chegado, em 2000 a 18% do PIB, quase o dobro, portanto, em 6 anos ?

**Quadro 8**

| Dívida Líquida do Setor Público Brasileiro | | | |
|---|---|---|---|
| | | | *% do PIB* |
| **Ano** | **Governo Federal** | **Estados e Municípios** | **Total** |
| 1994 | 13% | 10% | 23% |
| 1995 | 13% | 11% | 24% |
| 1996 | 16% | 12% | 28% |
| 1997 | 19% | 13% | 32% |
| 1998 | 25% | 14% | 39% |
| 1999 | 31% | 16% | 47% |
| 2000 | 32% | 18% | 50% |
| ***Fonte: BACEN*** | | | |

O quadro acima mostra a evolução da dívida consolidada líquida (exceto empresas estatais) nas três esferas de governo no período 1994/2000. Cumpre ressaltar que a partir de 1998 o Governo Federal refinanciou dívidas de Estados e Municípios, principalmente no âmbito da Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, conforme apresentado anteriormente.

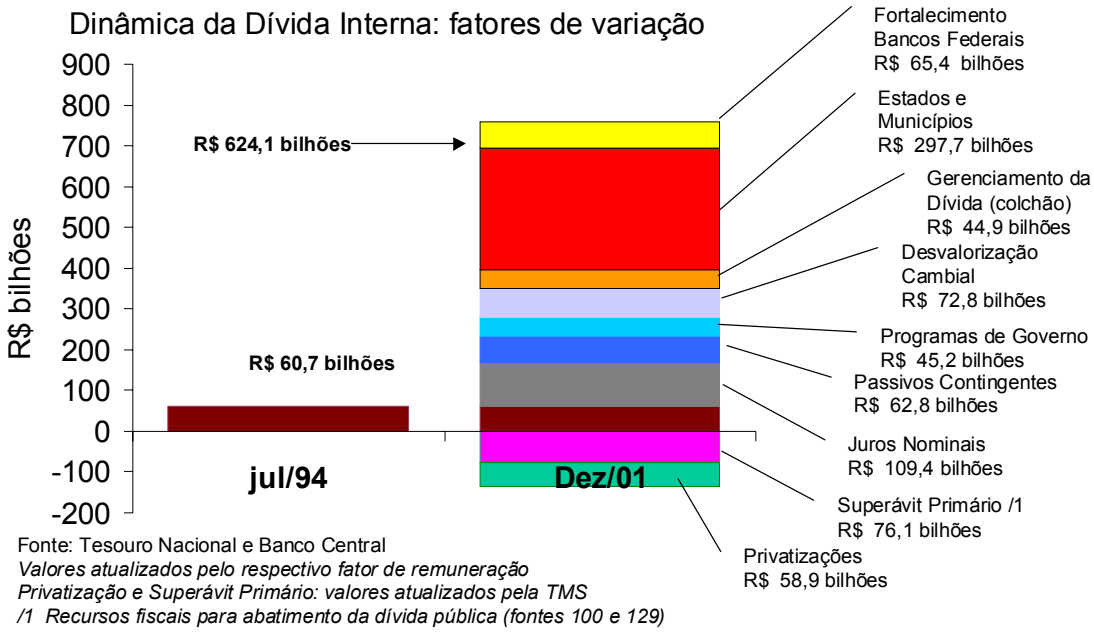
A dívida consolidada do Governo Federal em dezembro de 2000 atingiu o montante de R$ 830 bilhões (cerca de 78% do PIB calculado para o período) . Deste total, R$ 555 correspondiam à Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional.

Qual foi o real motivo do crescimento da dívida liquida brasileira, que passou de 23% para 50% do PIB em um período de 6 anos? O texto a seguir, elaborado pela Secretaria de Planejamento Econômico do Ministério da Fazenda trás luz a esta questão:

# 10.1 Crescimento da Dívida Pública Federal

A dívida mobiliária interna do governo federal elevou-se de R$ 60,7 bilhões, em julho de 1994, para R$ 624,1 bilhões, em dezembro de 2001. Os números impressionam, e podem em uma análise precipitada deixar a falsa impressão de que a dívida cresceu em decorrência de má gestão das finanças públicas.

O gráfico a seguir mostra os fatores que determinaram a evolução da dívida pública, entre julho de 1994 e dezembro de 2001.




Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central
*Valores atualizados pelo respectivo fator de remuneração*
*Privatização e Superávit Primário: valores atualizados pela TMS*
*/1 Recursos fiscais para abatimento da dívida pública (fontes 100 e 129)*

Em um exame preliminar, o gráfico nos permite fazer as seguintes afirmações:

- o principal fator de aumento da dívida foram os programas de saneamento financeiro de Estados e Municípios. Inclui-se aqui também o apoio à reestruturação e/ou privatização dos bancos estaduais. Esse fator responde por R$ 297,7 bilhões, o equivalente a 47,7% do total do aumento da dívida, no período em foco. Durante a década de 80 e a primeira metade dos anos 90, as finanças estaduais e municipais caracterizaram-se por desequilíbrios crescentes. Daí resultou um quadro financeiro que ameaçava a viabilidade das administrações de Estados e Municípios, realidade que se tornou aparente com a estabilização e levou à realização de programas de saneamento financeiro patrocinados pelo governo federal. Ao contrário do passado, esses programas atacaram as causas dos desequilíbrios financeiros dessas esferas de governo;

- o programa de fortalecimento dos bancos públicos federais, iniciado com a capitalização do Banco do Brasil, em 1996, responde por R$ 65,4 bilhões, ou 10,5% do aumento da dívida. Esse programa foi posteriormente complementado, em 2001, com medidas de saneamento, incluindo a capitalização da Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, e melhoria da governança corporativa do

conjunto das instituições financeiras federais. Assim como o saneamento de Estados e Municípios, o programa de fortalecimento dos bancos públicos federais atacou problemas originados fundamentalmente em períodos anteriores. Estabeleceu, igualmente, condições necessárias para que esses problemas não venham a se repetir no futuro;

- o reconhecimento dos chamados "esqueletos" - passivos que, embora já existissem, eram antes ocultados das estatísticas da dívida pública - é responsável por R$ 62,8 bilhões que corresponde a 10,1% do aumento verificado na dívida. Parte dos desequilíbrios encontrados nos bancos públicos federais poderia perfeitamente ser classificada como "esqueletos". Por razões de clareza analítica, no entanto, esses desequilíbrios são apresentados como um fator à parte;

- esses três fatores, considerados conjuntamente, respondem por mais de 68,3% da expansão da dívida. Ou seja, cabe dizer que o crescimento da dívida pública deve-se, em sua maior parte, à assunção ou ao reconhecimento de passivos que já existiam, embora ocultos ou presentes em outras esferas de governo. Junto com a assunção ou reconhecimento desses passivos, adotaram-se medidas que, se não impedem, ao menos minimizam em muito o risco de que ressurjam situações de desequilíbrio crônico nos bancos públicos e nas finanças estaduais e municipais. A propósito, o compromisso dos Estados e Municípios com o equilíbrio das contas públicas e a solidez do sistema financeiro (público e privado) são uns dos aspectos que mais nitidamente diferenciam a situação brasileira do quadro de dificuldades dramáticas em que se encontra a Argentina. Quanto ao reconhecimento de "esqueletos", ele contribui para conferir maior transparência e confiabilidade aos números da dívida pública, o que se traduz em menores custos de rolagem e maiores prazos de vencimento (por essas e outras medidas, o Brasil recebeu recentemente uma espécie de certificado ISO 9000 de qualidade na área fiscal);

- os juros nominais elevaram a dívida em R$ 109,4 bilhões e contribuíram com 17,5% para o aumento da dívida, ao passo que a desvalorização cambial, decorrente da existência de títulos públicos denominados em reais, mas atrelados à variação da taxa de câmbio, foi responsável por R$ 72,8 bilhões na elevação da dívida e responde por 11,7%. Ou seja, juros e câmbio, considerados como itens isolados, explicam apenas uma parte relativamente menor da expansão da dívida pública no período;

- os programas e ações de governo que implicaram a emissão de títulos no valor de R$ 45,2 bilhões, responsáveis por 7,2% do aumento da dívida, são o quinto fator em ordem de importância na elevação da dívida. Entre esses programas, destacam-se a Lei Complementar 87/96, chamada "Lei Kandir", o Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, o refinanciamento das dívidas dos produtores rurais e o programa de Reforma Agrária;

- o último fator, no montante de R$ 44,9 bilhões elevou em 7,2% a dívida e está ligado a ações de gestão da dívida, sendo a principal delas a realização de emissões excedentes, isto é, colocações de títulos feitas acima das necessidades de financiamento correntes do governo federal. Essa decisão atendeu a critérios de prudência e teve como objetivo formar um "colchão" de recursos para facilitar a gestão da dívida mobiliária em momentos de maior turbulência. Esses recursos encontram-se

depositados no BC e por eles o Tesouro recebe a mesma remuneração que paga nos correspondentes títulos emitidos.[15]

O gráfico considera também os fatores que contribuíram para reduzir o aumento da dívida mobiliária interna federal, a saber:

- as privatizações. Elas foram responsáveis pelo ingresso de R$ 58,9 bilhões e reduziram a elevação da dívida em 10,5%, na medida que os recursos arrecadados serviram para resgatar títulos emitidos pelo governo federal. Vale notar que não se esgota aí o efeito positivo das privatizações sobre o endividamento do governo federal, uma vez que geralmente a venda de uma empresa pública implica a transferência para o setor privado de todas as dívidas que essa empresa detinha. O mesmo vale para o endividamento de Estados e Municípios (entre 1995 e 2001, foram transferidas ao setor privado, por meio das privatizações de todos os entes da Federação, dívidas equivalentes a cerca de US$ 18 bilhões);

- os superávits primários acumulados, principalmente, a partir de 1999. Já no último trimestre de 1998, frente à crise internacional desencadeada pela moratória da Rússia, o Brasil assumiu metas de resultado primário, ou seja, de geração de caixa, antes do pagamento de juros. Essas metas, a partir de 1999, superaram, no caso do governo federal, o patamar de 2% do PIB. É de salientar que o aumento do superávit primário foi fundamental para permitir, após a mudança do regime cambial, a redução progressiva da taxa de juros e da volatilidade da taxa de câmbio, que nos momentos iniciais do regime de flutuação apresentou uma desvalorização exagerada. Sem o aumento do superávit primário, em bases duradouras, teríamos assistido a uma corrida entre juros, câmbio e preços que nos faria retornar ao quadro econômico anterior ao Plano Real. A contribuição do superávit primário da União na redução do endividamento interno em títulos públicos foi de R$ 76,1 bilhões, o equivalente a cerca de 12,2% do total da dívida mobiliaria interna em dezembro de 2001.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, a melhoria substancial alcançada nas condições de financiamento da dívida pública. De uma dívida que era quase integralmente rolada no curtíssimo prazo, até 1994, passamos a ter uma dívida com prazo médio de vencimento de 35 meses. Para tanto, contribuiu principalmente o alongamento do prazo médio dos títulos emitidos em oferta pública, que se estendeu de cerca de quatro meses, em julho de 1994, para trinta meses, em dezembro de 2001.

Quase desnecessário ressaltar que essa melhoria nas condições de financiamento só se tornou possível devido ao conjunto de reformas estruturais e institucionais realizadas na área fiscal. Algumas dessas reformas, como o saneamento financeiro de Estados e Municípios e o reconhecimento de “esqueletos”, causaram expansão do volume da dívida pública, num aparente paradoxo.

[15] Estão considerados nesse montante os valores referentes aos recursos provenientes exclusivamente da emissão de títulos. No entanto, compõem também o “colchão” recursos provenientes de outras fontes orçamentárias.

# 10.2 A LRF e a Dívida Pública

No Capítulo I da Resolução do Senado Federal n° 43, de 21/12/2001, em atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I da LRF, são apresentadas as definições dos termos relacionados à dívida pública consolidada, dívida pública mobiliária, operações de crédito e empresa estatal dependente.

Considera-se dívida pública consolidada o montante total apurado, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

Pelo disposto no parágrafo primeiro do art. 29 da LRF, a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas pelo ente público são equiparadas as operações de crédito, devendo, ainda, observar os termos dos arts. 15 e 16, que condicionam os aumentos de despesa a:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência;
- Adequação orçamentária e financeira com o PPA, a LDO e a LOA.

Além disso, a dívida pública consolidada não inclui as obrigações entre cada ente público e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes. Já a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

**Operações de crédito** correspondem a compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

Equiparam-se a operações de crédito o 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, a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Quanto à **dívida consolidada líquida**, corresponde à dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se ainda as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras.

**Empresa estatal dependente**, de acordo com a Resolução n° 43/01, é empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas

com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.
Posteriormente, a Portaria n° 589 da STN, de 27-12-2001, a partir do seu artigo 3°, dá continuidade a esse conceito, definido pela Resolução n° 43/01. De acordo com esse dispositivo legal:

> *"A subvenção de que trata o caput do art. 18 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e o repasse de recursos previsto no inciso III, do art. 2º, da Lei Complementar nº 101 de 2000 destinam-se exclusivamente à cobertura de déficits de empresas e devem ser alocados diretamente no orçamento da empresa beneficiária, nos termos do art. 7º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04-05-2001.*
>
> *Parágrafo único. Para efeitos desta portaria, considera-se ainda subvenção econômica a transferência permanente de recursos de capital para empresa controlada deficitária nos termos do caput deste artigo".* (Art. 3º Port. 589).

Cabe por fim ressaltar que a LRF não revoga a Lei nº 4.320/64. Os objetivos das duas legislações são claramente distintos: enquanto a Lei nº 4320/64 estabelece as regras gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. No que tange à dívida fundada, a exemplo do conceito de empresa estatal dependente e de algumas classificações orçamentárias, prevalece a vontade da Lei mais recente. Embora a Lei nº 4.320/64 tenha sido recepcionada pela Constituição Federal com status de Lei Complementar, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 10.3. Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Os limites para a dívida consolidada dos Estados e dos Municípios estão definidos a partir 20 de dezembro de 2001, pela Resolução n° 40 do Senado Federal, a quem compete, nos termos da Constituição Federal, definir limites de endividamento e condições para contratação de operações de crédito. Pelo disposto na LRF, o Presidente da República teve 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.

O parágrafo 2º do art. 30 da LRF permite que a proposta de limites globais seja apresentada em termos de dívida líquida, o que equivale a abater, do total da dívida de cada ente, os respectivos créditos financeiros (depósitos, aplicações). Os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão verificados a partir 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 (art. 30, § 3º e 4º), ou semestre, no caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes.

O parágrafo 6º do artigo 30 da LRF prevê a alteração dos limites, em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, de forma a mantê-los adequados às novas condições. A LRF não determina os limites de endividamento, nem a

trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites (15 anos), cabendo essas definições, conforme já referido, ao Senado Federal.

De acordo com a Resolução do Senado Federal n° 40/20001, até quinze anos após a sanção dessa Resolução os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas:

- O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a duas vezes a sua RCL anual;
- Para os Municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual;

**QUADRO 9**

**PROPOSTA PARA LIMITES DE ENDIVIDAMENTO**

| Entes | Limite proposto | Endividamento Atual (dez/2001) | Vigência | Trajetória |
|---|---|---|---|---|
| União | 3,5 | 3,15 (*) | Imediata | |
| Estados | 2,0 | 1,74 | 15 anos | Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial |
| Municípios | 1,2 | 0,47 | 15 anos | Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial |

(*) Incorporado aporte futuro ao Banco Central, para fins de execução de política monetária e passivos já reconhecidos.

Exemplificando:

Um Município, que apresente em dezembro de 2001 uma dívida pública consolidada de R$ 12.500.000,00 (doze milhões e quinhentos mil reais), disponibilidades financeiras de R$ 1.250.000,00 (um milhão e duzentos e cinqüenta mil reais) e uma RCL no período igual a R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) estará acima do limite de endividamento previsto na Resolução n° 40/01 do Senado Federal. Este Município apresentará uma relação dívida/RCL de 2,25, portanto, acima do limite de 1,20 definido na Resolução.

Vejamos essa operação em detalhes:

1. Dívida Pública Consolidada do Município (DPC) = **R$ 12.500.000,00**
2. Disponibilidades Financeiras (DF) = **R$ 1.250.000,00**
3. Dívida Líquida = DPC – DF = R$ 12.500.000,00 – R$ 1.250.000,00 = **R$ 11.250.000,00**
4. Receita Corrente Líquida do Município (RCL) = **R$ 5.000.000,00**
5. Relação Dívida Líquida/RCL = **2,25** (ou R$ 11.250.000,00 divididos por R$ 5.000.000,00)

6. Como o limite legal da relação Dívida Líquida/RCL para os Municípios é igual a **1,20** verifica-se que há um excesso de endividamento de **1,05**, em termos dessa relação. Na prática, o máximo de endividamento que este Município poderia suportar, dada a sua RCL de R$ 5.000.000,00, é uma dívida líquida de R$ 6.000.000,00 ou 1,2 vezes a RCL (R$ 5.000.000,00 x 1,2 = R$ 6.000.000,00).

7. De que forma este Município poderá corrigir o excesso de endividamento, retornando aos limites legais? Na verdade, a Resolução n° 40/01 permite que o excesso de endividamento

seja corrigido, em termos da relação dívida líquida/RCL, em até 15 anos, em uma proporção de 1/15 avo por ano. Ou seja o excesso de endividamento sobre o limite legal (1,05) deverá ser reduzido em uma proporção de 0,07 a cada ano (ou 1,05 divididos em 15 anos).Em outras palavras, e dentro de uma análise simplificada, a dívida deverá diminuir em R$ 350.000,00 (trezentos e cinqüenta mil reais) a cada ano.

8. Para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o parágrafo anterior, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF. O limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

9. Durante o período de ajuste de quinze exercícios financeiros (prazo final para retorno ao limite máximo de endividamento), aplicar-se-á o limite de endividamento de 1,20 para o Município que apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução e atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.

10. Os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento desses dispositivos em até trinta dias após a data de referência das apurações (informações relativas ao saldo devedor líquido e a RCL).

# 10.4 Resoluções n° 40 e 43 do Senado Federal de 2001

Com a fixação dos limites para dívida e operações de crédito, ficam revogadas várias resoluções do Senado Federal, em especial a Resolução n° 78.

Em relação a Estados e Municípios, as principais diferenças observadas entre a Resolução n° 78 do Senado Federal e as Resoluções n$^{os}$ 40 e 43, de 20 e 21 de dezembro de 2001, respectivamente, resumem-se nos seguintes aspectos:

O parâmetro básico da Resolução n° 78 é a Receita Líquida Real – RLR, enquanto que a partir das Resoluções n°s 40 e 43 o parâmetro básico passa a ser a Receita Corrente Líquida – RCL.

A LRF inovou ao estabelecer o conceito de receita corrente líquida – de forma diversa daquele que vinha sendo apurado a partir da Lei Complementar nº 82, de 1995 (Lei Camata I) e da Lei Complementar n° 96, de 1999 (Lei Camata II). Este conceito passa também a ser adotado em substituição ao conceito de Receita Líquida Real – RLR apresentado na Resolução nº 78, de 1998.

Vale ressaltar que, uma vez que a receita corrente líquida apresenta, via de regra, valor superior ao da receita líquida real, fez-se necessário adaptar os percentuais estabelecidos para os limites de endividamento. Assim, o montante global para operações de crédito, que na Resolução nº 78, de 1998, tinha limite de 18% (dezoito por cento) da receita líquida real, na Resolução n° 43 passa a ter o limite de 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida. Não se trata, vale enfatizar, de um endurecimento dos limites de endividamento e, sim, da adoção de uma base de cálculo (receita corrente líquida) mais ampla que a anterior (receita líquida real), de modo que se faz necessária a redução do percentual utilizado, para que o limite de endividamento se mantenha, em média, inalterado.

Pela mesma razão, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada passa de 13% (treze por cento) da RLR na Resolução nº 78, de 1998, para 11,5% (onze e meio por cento) da RCL. O limite para concessão de garantias muda de 25% (vinte e cinco por cento) da RLR para 22% (vinte e dois por cento) da RCL, podendo chegar a 32%, de acordo com a Resolução do Senado Federal n. 43, de dezembro de 2001. As operações de antecipação de receita orçamentária passam a ter o saldo devedor limitado a 7% (sete por cento) da RCL (art. 10), contra 8% (oito por cento) da RLR, na Resolução nº 78, de 1998.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF instituiu uma definição ampla para os conceitos de Estado, Distrito Federal e município, neles incluindo, além das Administrações diretas, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (este último, um conceito novo, criado pela própria LRF). A Resolução nº 43 do SF incorpora essas definições (art. 2º) e a Resolução n° 40 estabelece limites de endividamento para esse conjunto de órgãos.

Fato similar ocorre com o conceito de operação de crédito que, com a LRF, tornou-se mais amplo que aquele estabelecido na Resolução nº 78 ao incluir, por exemplo, o conceito de derivativos financeiros. Assim, tornou-se necessário compatibilizar a legislação do Senado Federal com o texto da legislação complementar, o que foi feito a partir do art. 3º da Resolução n° 43.

De acordo com a Resolução n° 78, o ente que desejasse contratar operação de crédito deveria apresentar resultado primário positivo em suas contas. Já a Resolução n° 43 estatui a observação dos limites definidos na LRF (observação de limites para despesas com pessoal, por exemplo) como elemento necessário para a instrução dos pleitos na contratação de operações de crédito.

A contratação de operações de crédito ficava impedida nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, conforme a Resolução n° 78. Na nova Resolução esta regra foi mantida.

Pelo texto da Resolução n° 78, as propostas para a contratação de operações de crédito eram encaminhadas ao Banco Central do Brasil – BACEN. A partir da Resolução nº 43, os pleitos serão encaminhados ao Ministério da Fazenda que será o órgão responsável pela autorização e acompanhamento dessas contratações.

A LRF também determina que o Ministério da Fazenda será o órgão público responsável por verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação. Por isso, tornou-se necessário alterar a Resolução nº 78, de 1998, que conferia esta função ao Banco Central do Brasil. A partir da Resolução n° 43, o Ministério da Fazenda passa a realizar todas as funções de verificação de limites e instrução de pleitos de endividamento.

Conforme a Resolução n° 78, os Estados e Municípios que se encontrassem acima dos limites de endividamento teriam prazo até 2008 para atingir a relação 1 para 1 do saldo devedor (estoque), tendo como parâmetro a RLR. O excesso deveria ser reduzido a uma proporção de 1/10 por ano, a partir de 1998. De acordo com a Resolução nº 40, os entes públicos que estiverem acima dos limites terão até 15 anos para o enquadramento, na proporção de 1/15 ao ano.

A tabela a seguir apresenta um **resumo** das principais mudanças ocorridas no controle de endividamento público com a substituição da Resolução n° 78 do Senado Federal pelas Resoluções nºs 40 e 43.

| | Resolução 78 | Novas Resoluções |
|---|---|---|
| **Parâmetro Básico** | RLR | RCL |
| **Meta para Dívida** | D/RLR = 1 | D/RCL = 2 Estados<br>D/RCL = 1,2 Munic |
| **Prazo** | Até 2008 | 15 anos |
| **Limites** | | |
| **- Op. de Crédito/ano** | 18% da RLR | 16% da RCL |
| **- Serviço da Dívida** | 13% da RLR | 11,5% da RCL |
| **- Aro's** | 8% da RLR | 7% da RCL |
| **- Garantias** | 25% da RLR | 22% a 32% da RCL |
| **Vedações** | | |
| **- Op. de Crédito** | 180 dias do final do mandato | 180 dias do final do mandato |

# 10.5. A Regra de Ouro

Segundo o Artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988:

> "*É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta."*

Esse comando traz a chamada "regra de ouro", que pretende coibir o financiamento, via operação de crédito, de despesas correntes. É matéria orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual. Ressalte-se que a partir da LRF, passou a ser também matéria financeira.

O cumprimento do limite a que se refere o inciso III, do art. 167 da Constituição, deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF, que determina, in verbis:

> "'§ 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";*

Verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

Não serão computadas como despesas de capital para esta finalidade:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, transcrito a seguir:

> *"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".*

II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar na diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente pela União ou pelos demais entes da Federação, excetuando-se aquelas decorrentes da participação em organismos financeiros internacionais.

As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins de cumprimento da regra de ouro, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

O Supremo Tribunal Federal – STF a partir do dia 9 de maio de 2002 tornou sem efeito alguns dispositivos da LRF, como por exemplo o § 2º do artigo 12. Diz a citada norma:

> "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".

Percebe-se que no texto da LRF não havia, de fato, a ressalva constitucional Certamente que, desde a publicação da LRF, tudo o que se refere à "regra de ouro" tem por referência a Constituição Federal. De uma maneira geral, no que colidir com a Constituição, não apenas a LRF, mas qualquer outro normativo legal, prevalecerá sempre a vontade da Lei Maior. A decisão do STF, portanto, em nosso entendimento, não traz prejuízos à Responsabilidade Fiscal dos entes públicos.

## 10.6. A Regra de Ouro e as Empresas Estatais não Dependentes

Aqui, além de as empresas controladas não dependentes não integrarem o orçamento, cabe o comentário de que a contabilidade empresarial, que é utilizada pelas sociedades de economia mista, se sociedade anônima, obrigatoriamente, por força da Lei nº 6.404 e empresas públicas, não apresenta a dicotomia, própria da administração pública, entre despesas de capital e despesas correntes. Tais conceitos, na verdade, não são contábeis, mas orçamentários. Exemplificando: a compra de um imóvel à vista, não impacta contas de despesa, mas duas contas do ativo: caixa e permanente. Sob a ótica orçamentária, é despesa de capital.

Aliás, admitir-se que a "regra de ouro" alcança as estatais não dependentes levaria a uma situação no mínimo esdrúxula: a administração direta, pela exceção constante do art. 167, III, pode, presente autorização orçamentária excepcional, realizar operações de crédito além do montante das despesas de capital. Às estatais não dependentes, por não serem, de modo algum, objeto de legislação orçamentária, o impedimento seria absoluto.
Por outro lado, como as receitas e despesas das controladas não dependentes não integram o orçamento do ente político, não há como onerar o limite de operações de crédito deste com as operações daquelas.

## 10.7. Recondução da Dívida aos Limites

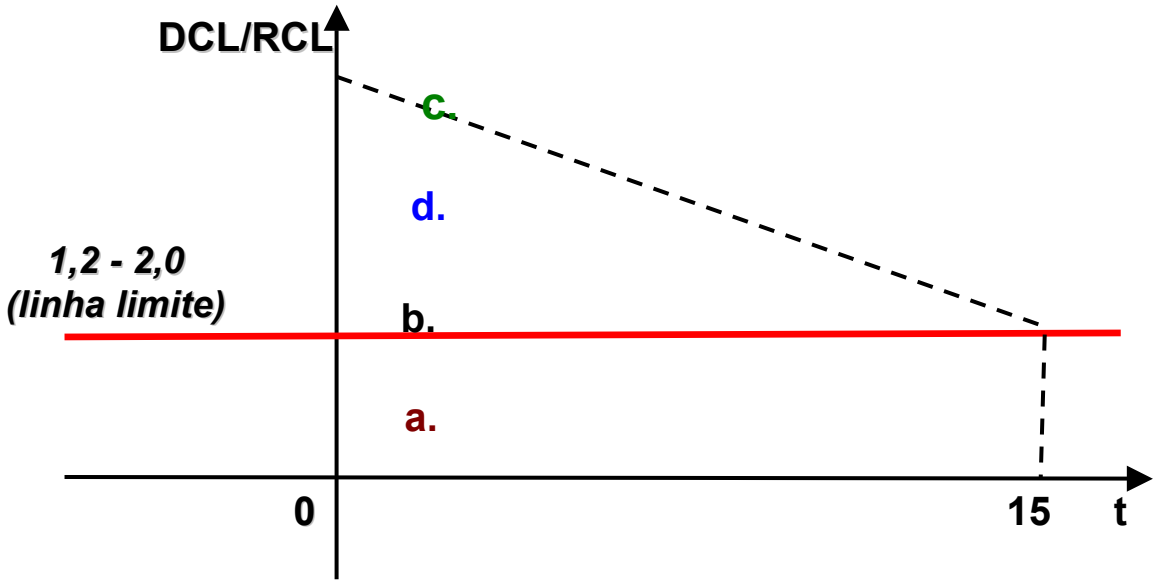
A LRF estabelece prazos e condições rígidos para os entes que ultrapassarem os respectivos limites de endividamento. Se verificada a ultrapassagem dos seus limites ao final de um quadrimestre, a eles deverão retornar nos três quadrimestres seguintes, eliminando pelo menos 25% já no primeiro período.

Durante o tempo em que estiverem acima dos limites, os entes estarão sujeitos às seguintes sanções institucionais:

- Proibição de realizar operação de crédito, inclusive ARO, excetuado o refinanciamento da dívida mobiliária;
- Obrigatoriedade de obtenção de superávit primário para redução do excesso, inclusive através de limitação de empenho;
- Proibição de recebimento de transferências voluntárias, caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto durar o mesmo;

As regras acima aplicam-se tanto para os casos de excedente nos limites da dívida mobiliária como das operações de crédito internas e externas. A relação dos entes que ultrapassarem esses limites será divulgada mensalmente pelo Ministério da Fazenda (art. 31, § 1º ao 5º).

A Resolução nº 40/01, do Senado Federal, em atendimento ao art. 30 da LRF, vem regular e limitar os gastos com investimentos dos governos estaduais e municipais. Da mesma forma, nova Resolução do Senado Federal deverá normatizar o controle da dívida pública a nível federal, em substituição à Resolução nº 96 de 1989, atualmente em vigor . De acordo com o projeto de Resolução apresentado pelo Presidente da República, em obediência ao artigo 30 da LRF, a Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal deverá ser limitada a 3,5 vezes a RCL da União. Vale lembrar que, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal publicado pelo Executivo Federal em dezembro de 2001, a relação DCL/RCL estava em 3,3 naquele período, resultado de uma DCL igual a R$ 545 bilhões e uma RCL de R$ 168 bilhões. Ressalte-se que, ao contrário de Estados e Municípios, o Governo Federal, de acordo com o projeto de Resolução encaminhado pelo Presidente da República, não possui 15 anos para atingir o limite legal. Uma forma simples de entender o controle do endividamento público após a publicação das Resoluções nº 40 e 43 é ilustrada no Gráfico a seguir. O Gráfico mostra as possíveis situações que poderão ocorrer a partir da publicação da Resolução n° 40 do Senado Federal, que determina o limite para endividamento de Estados e Municípios.




O Gráfico anterior apresenta na linha das ordenadas, a relação dívida consolidada líquida de um ente público (Estado ou Município) em relação à Receita Corrente Líquida (DCL/RCL). A linha das abscissas mostra o tempo, no caso 15 anos, de acordo com a Resolução nº 40 do SF - prazo para atingimento do limite, para aqueles entes que estiverem acima do limite legal em dezembro de 2001. Já a "linha limite" mostra o limite máximo de endividamento (relação DCL/RCL) que, de acordo com a Resolução nº 40 do SF, é de 1,2 para Municípios e 2,0 para Estados.

Neste caso poderemos encontrar as diversas situações apresentadas no Gráfico, no que se refere ao nível de endividamento público de Estados e Municípios:

**Situação (a)** – neste caso o ente público está abaixo do limite máximo de endividamento, o que indica a possibilidade de contratação de novas operações de crédito até o atingimento do limite (linha limite). Ressalte-se que, para a contratação de operações de crédito (aumento do endividamento público) outros requisitos serão exigidos, como por exemplo, estar o ente público cumprindo os demais limites da LRF (despesas com pessoal, por exemplo). Além disso, a contratação de novas operações de crédito estará limitada a 16% da RCL anual, nos

termos do artigo 7º da Resolução nº 43 do SF de 2001. Também deverão ser observadas as demais condições estabelecidas nessa Resolução.

Caso o ente público venha a ultrapassar o limite legal (linha limite), atingindo, por exemplo, o ponto (d), terá três quadrimestres para o retorno, sendo que, o excesso, deverá ser reduzido em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre (artigo 31 da LRF). Estamos, portanto, diante da chamada "regra permanente" para ajuste do excesso de endividamento. A forma prevista na LRF para o retorno ao limite legal é a geração de superávit primário para amortização da dívida (pagamento do principal) até a eliminação do excesso.

**Situação (b) –** trata-se de uma hipótese teórica, mas que poderá ocorrer, eventualmente. Em dezembro de 2001 não havia nenhum Estado nessa situação, ou seja, com a relação DCL/RCL igual a 2,0. Neste caso não há excesso sobre o limite. Portanto, o ente não terá 15 anos para retorno, caso venha a ultrapassar o limite legal. Ficando acima da linha limite, terá três quadrimestres para o retorno, da mesma forma que na situação (a). Vale também aqui a "regra permanente".

**Situação (c)** – sabemos que cinco Estados encontravam-se nesta posição em dezembro de 2001: GO, MA, MS, MT e RS. Terão, portanto, 15 anos para retorno ao limite, conforme apresentado anteriormente. Cumpre ressaltar que estes Estados deverão cumprir uma trajetória decrescente de endividamento, regra já prevista na Resolução nº 78 do Senado Federal - SF, de 1998. A diferença em relação à Resolução nº 40 do SF é que a partir de 2002, o descumprimento da trajetória de endividamento, importará em sanções institucionais ao ente público (impedimento para o recebimento de transferências voluntárias) e pessoais ao gestor (perda de cargo, nos termos da Lei 1.079/1950e nos termos do DL 201 de 1967).

Deve-se ressaltar que a trajetória decrescente de endividamento refere-se a uma relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida. Ou seja, mesmo estando acima do limite legal, um ente público poderá contratar novas operações de crédito (obedecidas as demais condições), se conseguir manter a trajetória prevista, o que significa reduzir o excesso à cada ano na proporção de 1/15 avo . Isto ocorrerá, por exemplo, se a RCL crescer a uma taxa superior àquela necessária à manutenção da trajetória de endividamento.

**Qual regra a ser obedecida, se o ente público sair da posição (c) para uma posição (d) durante o período de ajuste (15 anos)?**

Neste caso o ente continuará tendo 15 anos para retorno ao limite, o que significa que poderá retornar à trajetória inicial, mantendo a tendência decrescente. Em outras palavras, o ente poderá retornar para algum ponto da linha pontilhada a partir de (c). Trata-se da chamada "regra transitória" para ajuste.

**O que acontecerá se o ente sair da posição (c) para a posição (a) antes dos 15 anos ?**

Neste caso o ente não poderá retornar a qualquer ponto acima do limite (linha limite), passando a obedecer a "regra permanente" para ajuste. Ou seja, mesmo que inicialmente tivesse 15 anos, passando para qualquer ponto abaixo de (b), se o ente retornar a uma posição acima desse ponto, terá três quadrimestre para ajustar-se.

Cumpre ainda ressaltar que, estando o ente público acima do limite de endividamento, partindo de qualquer das situações apresentadas (a,b ou c), o Ministério da Fazenda, por força do § 4º, do art. 31 da LRF, divulgará mensalmente o nome deste ente, o que servirá de alerta para os Estados e os Municípios e para os agentes de fiscalização da LRF (Assembléias, Câmaras, Tribunais de Contas, Ministério Público).

# 10.8. Contratação de Operação de Crédito

Toda e qualquer operação de crédito pleiteada, por ente da Federação, inclusive empresas controladas, estará sujeita à verificação do cumprimento dos respectivos limites de endividamento, pelo Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da LRF.

De acordo com o parágrafo 1º do art. 33, qualquer operação que contrariar as disposições da LRF será considerada nula, devendo ser cancelada, devolvendo-se o principal, sem o pagamento de juros e encargos financeiros. Enquanto não efetuada a devolução, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia ou contratar operações de crédito (art. 23, § 3º). Para tanto, a instituição credora deverá certificar-se de que o beneficiário da operação atende às exigências da lei.
Além disso, toda e qualquer operação de crédito realizada por ente da Federação será registrada pelo Ministério da Fazenda, garantido o acesso público a essas informações.

A partir da Resolução n° 43/01, do Senado Federal, os pedidos para contratação de operações de crédito de Estados e Municípios serão encaminhados ao Ministério da Fazenda, acompanhados de:

a) pedido do Chefe do Poder Executivo conforme Anexo V da Portaria nº 4, de 2002 (modelo atualizado à pg. 50), acompanhado de pareceres de seus órgãos técnico e jurídico (inciso I do art. 21 da Resolução nº 43, de 2002):

   ⇒ os pareceres técnico e jurídico deverão demonstrar inequivocadamente :

      I - a relação custo-benefício;

      II - o interesse econômico e social da operação

      III - observância dos limites e condições fixados pelas Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal;

   ⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório;

   ⇒ observar que deverá ser anexado ao pedido o cronograma de liberação e reembolso da operação, devidamente assinado pelo representante legal da Instituição Financeira e pelo Chefe do Poder Executivo.

   *Observação: esses pareceres deverão estar assinados pelo representante do órgão técnico e pelo representante do órgão jurídico.*

b) autorização específica do órgão legislativo (inciso II do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

   ⇒ esta autorização poderá constar na Lei Orçamentária Anual, em lei que autorize créditos adicionais ou em lei específica (inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000 ); e

⇒ deverá ser encaminhado exemplar da publicação na imprensa ou cópia autenticada em cartório da publicação, ou ainda, no caso da publicação da lei ter ocorrido em Edital, o original da lei ou cópia autenticada em cartório mais a declaração do Chefe do Poder Legislativo, no próprio corpo da lei, certificando a autenticidade da mesma.

c) lei de diretrizes orçamentárias do exercício em curso (inciso XV do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ deverá ser encaminhado exemplar da publicação na imprensa ou cópia autenticada em cartório da publicação, ou ainda, no caso da publicação da lei ter ocorrido em Edital, o original da lei ou cópia autenticada em cartório mais a declaração do Chefe do Poder Legislativo, no próprio corpo da lei, certificando a autenticidade da mesma.

d) lei orçamentária do exercício em curso e eventuais leis e decretos de abertura de créditos adicionais (inciso XIV do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ em relação a Lei Orçamentária:

- deverá ser encaminhado exemplar da publicação na imprensa ou cópia autenticada em cartório da publicação, ou ainda, no caso da publicação da lei ter ocorrido em Edital, o original da lei ou cópia autenticada em cartório;

- Anexo 1 da Lei nº 4.320/64 (Adendo II – Portaria SOF nº 8, de 4.2.1985) assinado pelo Chefe do Poder Executivo em que possa ser apurado o valor das despesas de capital inicialmente orçado (modelo atualizado à pg. 56); e

- Relação atualizada, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário responsável pela Administração Financeira, listando todas as leis e decretos que alteraram a Lei Orçamentária Anual.

⇒ em relação a Decretos, encaminhar o original da publicação, ou cópia autenticada do mesmo.

e) comprovação da inclusão, no orçamento, dos recursos provenientes da operação pleiteada bem como da destinação da despesa original (inciso III do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ esta comprovação será verificada via declaração objeto do inciso VIII do art. 1º da Portaria nº 4, de 2002, conforme Anexo VI – modelo atualizado à pg. 52; e

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório.

f) certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando, em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (inciso IV alínea a do art. 21 da Resolução nº 43, de 2002):

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório.

g) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55, e no art. 70, da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as

informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal (inciso IV alínea b do art. 21 da Resolução nº 43, de 2002):

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório.

h) cópia protocolada da declaração assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo secretário responsável pela administração financeira entregue ao Tribunal de Contas, conforme Anexo VI , modelo atualizado à pg. 52 (inciso IX art. 1º da Portaria nº 4, de 2002):

⇒ a declaração deverá atestar que:

- Estado, o Distrito Federal ou o Município não praticou nenhuma das ações vetadas pelo art. 5º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (se praticou, identificar quais e descrever as providências tomadas para sua regularização);
- Estado, o Distrito Federal ou o Município não se encontra inadimplente com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, para fins de comprovação da vedação a que se refere o art. 16 da Resolução-SF nº 43/2001;
- as contas de exercícios ainda não analisadas pelo Tribunal de Contas e as do exercício em curso estão em conformidade com o disposto na alínea "f" retro;
- a operação de crédito está incluída no orçamento ou lei de abertura de crédito adicional, informando a rubrica orçamentária tanto da receita quanto da despesa;
- relativamente ao exercício anterior e ao corrente, não há despesas de capital a serem deduzidas do cálculo do montante de despesas de capital para a verificação do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Ou, se for o caso, relacionar as operações que não serão computadas como despesa de capital, na forma do § 2º do art. 6º da Resolução nº 43/2001-SF;

⇒ deverá conter claramente o protocolo no respectivo Tribunal de Contas e ser original ou fotocópia autenticada em cartório.

i) Certidões do proponente da operação que atestem sua regularidade junto ao Programa de Integração Social – PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, ao Fundo de Investimento Social – Finsocial, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade – Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, certidão quanto à Dívida Ativa da União, emitida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e, em caso de empréstimos e financiamentos a serem contratados com instituições financeiras federais, na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (inciso VIII do art. 21 da Resolução nº 43, de 2002):

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório, válida na data do protocolo na STN; e

⇒ dispensa-se a exigência de apresentação desses documentos quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

j) no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e às entidades por este controlada, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de

crédito que tenha sido, eventualmente, honrada, nos termos do art. 40 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (inciso VII do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ a certidão deverá ser assinada por quem de direito devidamente identificado.

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório

k) publicação do Relatório de Gestão Fiscal, encerrado em 31 de dezembro de 2001, para verificação da trajetória de ajuste e dos limites de endividamento de cada Ente da Federação, no marco inicial, nos termos do art. 4º da Resolução nº 40, de 2001 (inciso XII do art. 1º da Portaria nº 4, de 2002):

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório

l) publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária a que se refere o art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativo ao último bimestre do exercício anterior, com o demonstrativo a que se refere o inciso I do § 1º do art. 53 da LRF (inciso XIII do art. 1 da Portaria nº 4, de 2002):

⇒ deverá ser original ou fotocópia autenticada em cartório;

m) relação dos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que integram o Município, o Estado ou o Distrito Federal, (inciso XIV do art. 1º da Portaria nº 4, de 2002):

⇒ deverá:

- conter os respectivos CNPJ;
- ser assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário responsável pela administração financeira; e
- ser original ou fotocópia autenticada em cartório.

n) balancetes mensais consolidados da execução orçamentária da receita e da despesa (inciso XI do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ deverão conter:

- as dotações orçadas;
- os valores recebidos, pagos e empenhados;
- as respectivas anulações e aberturas de créditos; e

⇒ deverão ser:

- consolidados por categoria econômica até o 6º nível do plano de contas;
- relativos aos doze meses que serviram de base para a apuração da receita corrente líquida constante do Anexo I da Portaria n.º 4, de 2002;
- assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira.
- originaisl ou fotocópias autenticadas em cartório.

⇒ Os relatórios, balancetes e demonstrativos contábeis referidos neste artigo deverão estar consolidados de acordo com as regras constantes da Portaria Interministerial nº 163, de 4.5.2001, alterada pela Portaria Interministerial nº 325, de 27.8.2001, e 519, de 27.11.2001, e da Portaria nº 589, de 27.12.2001, da STN.

⇒ A responsabilidade pela consolidação dos balancetes é de cada ente público, e não serão em hipótese alguma consolidados pela STN.

*Exemplo:*

*Supondo que o mês de análise do pleito seja junho de 2002, os demonstrativos deverão ser de maio de 2001 a abril de 2002, ou, preferencialmente, de junho de 2001 a maio de 2002. Ou seja, será considerada a receita corrente líquida de até dois meses anteriores ao da apresentação do pleito ou da documentação completa, conforme o caso.*

o) demonstrativo da receita corrente líquida - Anexo I da Portaria nº 4, de 2002 (inciso XVI do art. 1º da mesma Portaria) - modelo atualizado à pg. 44:

⇒ deverá :

- estar assinado pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário responsável pela administração financeira do ente;
- conter a data-base a que se refere (último dia do mês);
- ser original ou fotocópia autenticada em cartório;
- estar de acordo com os balancetes apresentados; e
- destacar a unidade em que os valores são discriminados (R$1.000,00 ou R$1,00).

*Exemplo:*

*Se a análise da operação for em junho de 2002 a data-base do Anexo I deverá ser a de 30.04.2002.*

p) demonstrativo da dívida consolidada líquida - Anexo II da Portaria nº 4, de 2002, (inciso XVII do art. 1 da mesma Portaria) - modelo à pg. 46:

⇒ deverá :

- ser original ou cópia autenticada em cartório;
- estar assinado pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira (assinaturas identificadas mediante aposição de carimbos);
- conter a data-base a que se refere (último dia do mês anterior ao imediatamente anterior ao da análise);
- estar de acordo com os demonstrativos apresentados;
- destacar a unidade em que os valores são discriminados (R$1.000,00 ou R$1,00).
- não incluir a operação em exame/pretendida, objeto da análise presente;

*Exemplo:*

*Se o pleito ou a documentação completa for apresentada em junho de 2002 a data-base do Anexo II deverá ser de 30.4.2002, ou, preferencialmente, 31.5.2002 (até dois meses anteriores).*

q) cronograma de liberação das operações de dívida fundada interna e externa, realizadas no exercício em curso ou em tramitação, exclusive a operação pleiteada, e de operações contratadas em exercícios anteriores que possuam parcelas liberadas ou a liberar - Anexo III da Portaria nº 4, de 2002 – modelo atualizado à pg. 47 (inciso XVIII do art. 1 da mesma Portaria):

⇒ deverá :

- ser original ou cópia autenticada em cartório;
- estar assinado pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira (assinaturas identificadas mediante aposição de carimbos);
- conter a data-base a que se refere (último dia do mês anterior ao imediatamente anterior ao da análise);
- estar de acordo com os demonstrativos apresentados;
- não incluir a operação em exame/pretendida, objeto da análise presente;
- destacar a unidade em que os valores são discriminados (R$1.000,00 ou R$1,00).

*Exemplo:*

*Se a análise da operação for em junho de 2002 a data-base do Anexo III deverá ser a de 30.4.2002 ou, preferencialmente, 31.5.2002.*

r) cronograma de dispêndio com as dívidas consolidadas interna e externa, contratadas ou a contratar, exclusive a operação pleiteada, com discriminação do principal, dos juros e demais encargos - Anexo IV da Portaria nº 4, de 2002 – modelo atualizado à pg. 48 (inciso IX do art. 21 da Resolução nº 43, de 2001):

⇒ deverá :

- ser original ou cópia autenticada em cartório;
- estar assinado pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira (assinaturas identificadas mediante aposição de carimbos);
- conter a data-base a que se refere (último dia do mês anterior ao imediatamente anterior ao da análise);
- estar de acordo com os demonstrativos apresentados;
- não incluir a operação em exame/pretendida, objeto da análise presente;

- destacar a unidade em que os valores são discriminados (R$1.000,00 ou R$1,00);

*Exemplo:*

*Se a análise da operação for em junho de 2002 a data-base do Anexo III deverá ser a de 30.04.2002.*

**Operações de PMAT/PNAFM**

Os pleitos relativos às operações de crédito ao amparo das Resoluções nº 47/2000 e nº 17/2001, ambas do Senado Federal, seguem, praticamente, os mesmos trâmites e estão sujeitas às mesmas vedações das operações de crédito interno. Essas operações são contratadas pelos Municípios junto ao BNDES ou Banco do Brasil, no caso de PMAT, ou junto à Caixa Econômica Federal, no caso de PNAFM, e destinam-se a financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos municípios.

A principal particularidade é que tais operações estão excepcionalizadas dos limites estabelecidos pelo art. 7º da Resolução nº 43/2001-SF, e serão, portanto, instruídas apenas com os documentos especificados nas alíneas a, b, d, f, g, h, l e q do item 5.4; acrescidos da Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP, de que trata a Lei nº 9.717, de 27.11.1998, e de adimplência com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em cumprimento ao § 3º do art. 195, da Constituição Federal. (§ 3º do art. 1º da Portaria nº4/2002).

# 10.9 Limites para a contratação de operação de crédito

A Resolução n° 43/2001 estabelece que o **limite para contratação de operações de crédito num exercício financeiro será de 16%** (dezesseis por cento) da receita corrente líquida.

Além disso, o **comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada estará limitado a 11,5%** (onze e meio por cento) da receita corrente líquida.

O limite de 16% da RCL, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando-se em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida, de acordo com os critérios estabelecidos, mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência. Esta regra não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária.

São excluídas do limite de 16% da RCL as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

O cálculo do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada será feito pela média anual, nos 5 (cinco) exercícios financeiros subseqüentes,

incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano.

O limite de 16% da RCL para a contratação de operações de crédito não se aplica às operações que, na data da publicação da Resolução nº 43 do SF estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

# 10.10. Operações de Crédito Vedadas

O art. 35 da LRF proíbe as operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluíndo o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída.

Dessa forma, tende a encerrar-se um longo capítulo em que a União seguidamente refinanciou dívidas de Estados e Municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. Para lembrar, somente em 1996/97 a União refinanciou, com juros subsidiados, dívidas de Estados no montante de R$ 103,0 bilhões e, nas vésperas da sanção da LRF, a Prefeitura do município de São Paulo teve a sua dívida renegociada em mais de R$ 10,0 bilhões, com prazo de 30 anos.

Como única exceção, o parágrafo 1º do art. 35 permite as operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusa a administração indireta, desde que não sejam destinadas a financiar despesas correntes, nem ao refinanciamento de dívidas que não as contraídas com a própria instituição concedente.

Outra proibição refere-se a operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário. Dessa forma, estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, onde proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma busca abolir definitivamente.

O art. 37 veda uma série de outros procedimentos, equiparando-os a operações de crédito.

São eles:

- antecipações de receita de tributo ou tributação, antes da ocorrência do seu fato gerador;
- antecipação de valores por empresa estatal, com exceção de lucros e dividendos;
- assunção de qualquer modalidade de compromisso com fornecedores, inclusive para pagamento *a posteriori*, sem autorização orçamentária, exceção feita às empresas estatais.

# 10.11. Antecipações de Receitas Orçamentárias – aro's

De uso bastante difundido, esse tipo de operação está agora mais restrito, devendo restringir-se unicamente ao atendimento de insuficiência de caixa durante o exercício e, ainda, atender a todas as normas relativas às operações de crédito constantes do art. 32.

As operações de aro's somente poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício, devendo ser saldadas, com os respectivos juros e encargos, até 10 de dezembro

de cada ano. Quanto aos encargos, estão limitados à taxa de juros da operação, que deverá ser prefixada ou indexada à taxa básica financeira estipulada pelo governo (art. 38).

Além disso, não poderão ser realizadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, nem tampouco se operações anteriores da mesma natureza não estiverem totalmente saldadas.

Todas as operações de aro's serão feitas através de abertura de crédito na instituição financeira que for vencedora de processo licitatório promovido pelo Banco Central, que fará também o seu acompanhamento e controle, aplicando as sanções cabíveis em caso de inobservância de limites, pela instituição credora.

As aro's não estão incluídas no saldo devedor que comporá o limite de endividamento dos entes públicos. Trata-se de dívida flutuante, de curto prazo, devendo ser paga dentro do exercício em que for contratada.

# 10.12. Garantia e Contragarantia

A concessão de quaisquer garantias em operações de crédito está sujeita às normas do art. 32, que dispõe sobre os limites e condições das operações de crédito. Como pré-condição, qualquer garantia exige que o seu beneficiário ofereça contragarantia, em valor igual ou superior à garantia a ser recebida, e, adicionalmente, a plena adimplência para com o ente garantidor.

Na concessão de garantias pela União aos Estados e Municípios, estes poderão vincular as suas receitas tributárias próprias, além das transferências constitucionais.As entidades da administração indireta não poderão conceder garantia, com exceção da que envolva empresa controlada à própria subsidiária, ou por instituição financeira a empresa nacional.

Por último, toda dívida de ente público que tiver sido honrada em conseqüência de garantia prestada, implica na suspensão de novos créditos até a completa liquidação da dívida em causa.

# 10.13. Restos a Pagar

Pelo disposto no art. 42, nenhuma despesa poderá ser contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato de qualquer titular de Poder ou órgão, sem adequada e suficiente disponibilidade de recursos para o seu atendimento, dentro do exercício financeiro ou, em caso de valores a serem pagos no exercício seguinte, sem que existam recursos em caixa para tal finalidade.

No cálculo das disponibilidades deverão ser abatidos todos os encargos e demais compromissos a vencer até o final do exercício. Aparentemente a interpretação dos Tribunais de Contas tem sido ponderada e, de alguma forma, favorável aos administradores municipais. Entendem os Tribunais que a interpretação da LRF nem sempre poderá ser feita literalmente, sendo necessário ainda, a verificação dos seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços públicos.

A rubrica Restos a Pagar, na sua origem, destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da Administração Pública. Isto porque nem todos os pagamentos de despesas coincidem com o término do exercício e é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício restem a pagar no exercício seguinte.

Com o passar do tempo, os Restos a Pagar foram sendo mal utilizados como instrumento de rolagem de dívidas. A má utilização decorria, em grande medida, de deficiências do processo orçamentário como instrumento de planejamento. O orçamento, eivado por superestimativa de receitas e/ou subestimativa de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos que não eram acompanhados por efetiva arrecadação de receitas.

A falta de sincronia entre orçamento e execução financeira e a ausência de medidas corretivas ocasionava uma sobra de pagamentos que não podiam ser atendidos no mesmo exercício e eram transferidos para o exercício seguinte sob a forma de Restos a Pagar. O orçamento do exercício seguinte, por sua vez, freqüentemente não contemplava espaço para os Restos a Pagar que, para serem atendidos, ocasionavam deslocamento de outras despesas. Estas, por sua vez, seriam também transferidas sob a forma de Restos a Pagar para o terceiro exercício, configurando-se então a rolagem extra-orçamentária de dívidas.

A situação tornava-se mais grave quando a série de planejamentos deficientes fazia com que os problemas se acumulassem, dando origem a uma trajetória crescente de Restos a Pagar. E, ainda mais, quando em último ano de mandato, a pressão pela acomodação de despesas também aumentava, elevando o volume de Restos a Pagar a tal magnitude que, muitas vezes, o sucessor era forçado a consumir um ou mais anos de seu mandato apenas para saldar tais dívidas.

Após a LRF, esse tipo de rolagem de dívidas fica vedado no último ano de mandato. O art. 42 foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria também como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato mas jamais transferidas para o sucessor. A regra obriga o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”.

Posteriormente, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, caracterizou como crime, punido com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido art. 42.

Várias dúvidas tem surgido quanto à interpretação desse dispositivo, tornando-se necessários alguns esclarecimentos. Vamos utilizar como referência o ano de 2000 que foi último ano de mandato.

**Vigência.** O artigo 42 era aplicável já no ano de 2000 às prefeituras, posto que a LRF entrou em vigor na data de sua publicação no *Diário Oficial*, 5 de maio de 2000, devendo essa determinação ser observada a partir de então. A Lei de Crimes Fiscais, no entanto, somente entrou em vigor em 20 de outubro de 2000 e segundo o conhecido princípio de irretroatividade das leis, “a lei não retroage para prejudicar”. Assim, não poderá o apenamento recair sobre ordenação ou autorização de assunção de obrigação em momento anterior àquele em que tal ação passou a caracterizar-se crime.

**Regime de competência.** Nos termos da Lei nº 4.320/64, artigo 36, também em vigor, somente pode ser inscrita em Restos a Pagar a despesa empenhada mas não paga até 31 de dezembro. Além disso, a LRF, no seu artigo 50, inciso II, determina que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, disposição esta que se aplica também a Restos a Pagar.

Também a Lei nº 10.026, de 2001 (LDO da União para 2002), em seu artigo 41 determina:

> ***Art. 71.*** *Para efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000:*
>
> *I – considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere;*
>
> *II – no caso de despesas relativas a prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública, considera-se como compromissadas apenas as prestações cujo pagamento deva se verificar no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.*

Deste entendimento, decorrem algumas conclusões:

1. Se o Administrador Público realizar um contrato com execução prevista em vários exercícios (plurianual), não poderá inscrever em Restos a Pagar ao final do exercício de 2000 despesas que não sejam da competência daquele exercício. Pela mesma razão, também não se deve esperar que se deixe disponibilidade de caixa para atender a todas as parcelas futuras que não são da competência de 2000. Caso contrário, se essa conduta fosse exigida, ficariam inviabilizados investimentos, dívida pública e contratos de prestação de serviços (recolhimento de lixo, transporte, etc.) que se estendem além do final deste exercício. São a razoabilidade das leis e a continuidade da Administração Pública que impõem a interpretação do dispositivo à luz do conceito de Restos a Pagar. Além disso, a expressão "contrair obrigação de despesa" do artigo 42 insere-se em seção denominada "Dos Restos a Pagar" e assim deve ser entendida. Na Administração Pública, a assinatura de contrato não basta para caracterizar a obrigação de despesa, a qual deve também ser empenhada e liquidada para que possa ser paga.
2. É preciso observar também que as despesas que legalmente pertencem ao exercício deverão ser pagas no mesmo exercício ou ser acompanhadas de disponibilidade de caixa. Então, o ente público que empenha as folhas do exercício em janeiro de cada ano e liquida parte da folha de dezembro no dia 5 do mês subseqüente, deverá deixar disponibilidade de caixa. A LRF não contraria a lei trabalhista, a qual permite o pagamento posterior, apenas exige a disponibilidade de caixa. Infringe o artigo 42 quem, nos oito meses que antecedem o final do mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que a inscreva em Restos a Pagar (e para tanto deverá previamente empenhar a despesa) sem deixar igual disponibilidade de caixa para que o sucessor possa atendê-la.

**Individualização de responsabilidades.** Em consonância com a LRF, a qual respeita e preserva o princípio constitucional de independência dos Poderes, um Poder não será responsabilizado pela ação irregular de outro. Assim, no artigo 20, é definido o nível de individualização das responsabilidades por Poder, que deverá acompanhar toda a LRF.

Decorrem, então algumas conclusões:

1. A disponibilidade de caixa e os Restos a Pagar a serem considerados para efeito de aplicação do artigo 42 são os do Poder ou órgão referido no art. 20. Não se tratam aqui dos Ministérios enquanto órgãos do Poder Executivo Federal, por exemplo, pois não é esse o nível de responsabilização definido no art. 20. Os órgãos referidos no art. 20 são Câmara, Senado, Tribunais de Contas, Tribunais de Justiça e outros que possuem autonomia.

2. A regra possui cunho de responsabilização pessoal e aplica-se no último ano de mandato dos chefes de Poder ou órgão referido no art. 20, portanto, a todos os Poderes independentemente de ser o mandato eletivo ou não.
3. A regra do artigo 42 aplica-se ao último ano de mandato independentemente de quem seja o sucessor. Assim, ainda que o sucessor seja o próprio, em caso de reeleição, a regra precisará ser atendida.

**Respeito aos contratos.** A LRF também não autoriza nem incentiva a quebra de contratos ou a "maquiagem contábil". O comportamento do administrador público deverá pautar-se pela prudência, evitando contrair despesas sem que tenha certeza de que haverá condições financeiras para saldá-las.

Não obstante a regra do artigo 42 aplica-se apenas às despesas contraídas nos últimos oito meses do último ano de mandato, **não deverá ser dada prioridade a liquidação desses débitos em detrimento dos assumidos em meses anteriores**. Isto porque, primeiro, a Lei nº 8.666/93 veda tal conduta: No seu art. 5º *... Devendo cada unidade da Administração... obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada*. Assim, não deve ser dada prioridade à liquidação dos débitos dos últimos 8 meses do mandato em detrimento dos anteriores. Além disso, o Decreto-Lei nº 201/67, no seu art. 1º, inciso XII, considera crime de responsabilidade do prefeito "antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do município, sem vantagem para o Erário". E, ainda, tal ação não corresponderia à interpretação literal da LRF a qual, textualmente, define no parágrafo único do art 42 que ***na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício***. Portanto, pela LRF, tratam-se de todas as despesas compromissadas a pagar, inclusive todas as do próprio exercício e as eventualmente remanescentes de exercícios anteriores.

A LRF não autoriza nem incentiva a realização de contratos à margem do processo orçamentário. Ao contrário, o artigo 37 da LRF proíbe a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços ("contratos de gaveta"), caracterizando-se tal ação como operação de crédito vedada. A Lei de Crimes Fiscais, por sua vez, pune com pena de reclusão de um a dois anos a realização de operação de crédito sem autorização legislativa ou com inobservância de condição estabelecida em lei. Assim, recomenda-se que toda a despesa transite pelo orçamento e que toda a despesa que reste a pagar seja efetivamente registrada na rubrica "Restos a Pagar".

Em determinadas circunstâncias, é possível cancelar empenhos sem prejuízo a fornecedores. Assim, embora o ideal seja agir prudencialmente, em situações extremas é possível e até recomendável promover o ajuste cancelando empenhos. Contudo, há limites para fazê-lo. Uma vez assumido o compromisso e tendo sido o serviço entregue, o pagamento é devido e o fornecedor que o fez de boa-fé não deve ser lesado. Os contratos assumidos que se referem a serviços já prestados devem ser honrados.

Os comentários a seguir foram extraídos do **Manual do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul** , onde são abordados os aspectos e as implicações mais importantes para uma análise operacional das novas regras dos Restos a Pagar.

*"O art. 42, o qual apresenta limitações ao Administrador em seu final de mandato, foi inserido na Seção VI - Dos Restos a Pagar, Capítulo VI - Da Dívida e do Endividamento, assim dispondo:*

> *"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."*

*Este dispositivo, a princípio, apresenta um cunho moralizador, coibindo o Administrador Público de legar débitos a seu sucessor, situação muito comum nos dias de hoje.*

*Dois aspectos preliminares são importantes: o primeiro diz respeito ao fato de que o dispositivo encontra-se, como dito, inserido no Capítulo sobre o endividamento e que, por isso, em conformidade com o art. 1º, § 1º, se constitui em um dos meios para o atingimento do equilíbrio das contas públicas. O segundo, é que o artigo se refere à dívida flutuante e, mais especificamente, do controle rígido dessa dívida flutuante nos últimos oito meses do mandato do titular do Poder. Logo, o seu cumprimento é requisito para o enquadramento no conceito de gestão fiscal responsável.*

*No que se refere ao endividamento, a LRF se restringiu a dispor sobre limites e condições quanto à dívida fundada, não o fazendo, com exceção do artigo ora em comento, quanto à dívida flutuante Portanto, se o equilíbrio das contas públicas é um dos princípios a ser buscado durante toda a gestão do administrador, a Lei, no que se refere aos últimos oito meses do mandato, trata o equilíbrio de forma mais rígida, devendo-se, desta forma, buscar o entendimento do artigo em conformidade com os demais dispositivos legais existentes. oportuno referir-se que os chamados restos a pagar, os quais destinam-se ao registro dos valores cuja despesa não pôde ser realizada ou paga até o término de um exercício, devem ter a devida provisão de recursos financeiros, arrecadados no exercício de sua inscrição, para seu pagamento na época oportuna. Aliás, os artigos 47 e 48 da Lei Federal nº 4.320/64 já estabeleciam a necessidade de uma programação financeira, objetivando evitar justamente, o aparecimento de déficit da execução orçamentária.*

*Entretanto, isto não foi verificado ao longo dos tempos, pois, normalmente, os valores eram ali inscritos sem haver a respectiva disponibilidade de caixa, onerando, conseqüentemente, a execução orçamentária do (s) exercício (s) seguinte (s). De outra parte, cabe destacar que o dispositivo em tela deverá ser analisado com muita cautela, a fim de não ser criado embaraço à ação da Administração, frente às diversas situações que poderão surgir, as quais deverão ser analisadas uma a uma. O mandamento em análise veda ao titular de Poder ou órgão contrair "obrigação de despesa" sem que a mesma possa ser paga nos últimos oito meses do mandato ou, ainda, sem que o Poder/órgão possua, em caixa, em 31 de dezembro, recursos financeiros para a sua satisfação, no caso de vir a efetuar seu pagamento no exercício seguinte. A expressão grifada "obrigação de despesa" merece alguns comentários, considerando inexistir na Lei 4.320/64, embora esteja inserida na Constituição Federal, em seu art. 167, inciso II.*

*Em decorrência do art. 35 da Lei 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas. Por isso, diz-se que temos um regime contábil misto adotado no Brasil, qual seja, de caixa para a receita e de competência para a*

*despesa, daí decorrendo, em uma análise conjunta e em conformidade com os artigos 58 a 65 da Lei 4.320/64, que todo o empenho gera obrigação de despesa.*

*O termo "obrigação de despesa" como posto na LC nº 101/2000 tem o objetivo de atingir não somente o empenho de despesa, mas, também todo aquele compromisso assumido e que efetivamente ainda não esteja materializado na fase do empenho. Uma leitura rápida e descontextualizada dos princípios constitucionais orçamentários, notadamente o princípio da anualidade orçamentária, e com o próprio parágrafo único do art. 42, poderia levar à interpretação de que o administrador público teria a obrigatoriedade de manter, em sua integralidade, no caixa do Poder ou órgão, recursos necessários à satisfação das obrigações de despesa contraídas. Porém, tal entendimento não se afiguraria como procedente.*

*Ocorre que o "caput" do art. 42 refere-se à obrigação de despesa; contudo, o seu parágrafo único, ao regulamentar o "caput", esclarece que, na determinação das disponibilidades de caixa, deverão ser consideradas as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Nada mais correto. As despesas compromissadas são aquelas que foram ou irão ultrapassar a fase da liquidação do empenho até o final do exercício; logo, do total da obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres, que ultrapassassem aquele exercício, para fins da apuração das disponibilidades de caixa, somente seriam consideradas aquelas parcelas do compromisso assumido que fossem liquidadas até o final do exercício, ficando as demais, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, com fonte de financiamento nos orçamentos dos próximos exercícios.*

*Por conseqüência da aplicação do princípio contábil da competência da despesa , a "obrigação de despesa" de que trata o artigo 42, quando do final do exercício, seria praticamente sinônimo de despesa liquidada ou em execução, que deveria ter o seu pagamento efetuado dentro ainda do exercício financeiro ou, no mínimo, que houvesse recursos em caixa disponíveis, neste mesmo exercício, para satisfação da obrigação, mesmo que o pagamento ocorresse no exercício seguinte. O questionamento seguinte, e que se impõe, é sobre qual o tratamento que deveria dar o Poder/órgão, para o atendimento do requerido no art. 42, frente ao cumprimento conjunto do disposto no Decreto- Lei nº 201/67, art. 1º, XII, e no art. 5º da Lei 8.666/93, quanto à ordem cronológica de pagamento dos fornecedores, se o Poder/órgão possuísse saldo elevado de dívidas de curto prazo inscrito em Restos a Pagar, que o impossibilitasse, nesse exercício, de encerrá-lo com o pleno atendimento do art. 42.*

*Exemplifique-se, supondo a seguinte situação em 30-04-2000:*
*a) Saldo em Bancos (livres)..... R$ 1.000*
*b) ( - ) Saldo de Restos a Pagar (Passivo Financeiro).....R$ (5.000)*
*c) Situação na data: déficit de..... R$ (4.000)*
*d) Arrecadação prevista de 1º/05 a 31/12/2000..... R$ 2.000*

*Nesse exemplo hipotético, mesmo que o Poder/órgão simplesmente suspendesse todas as suas atividades e, de alguma forma, pudesse não realizar qualquer despesa nos últimos dois quadrimestres, não conseguiria sequer eliminar o déficit financeiro constatado no período de 30-04 a 31-12-2000, em razão de sua situação financeira pretérita. Dessa forma, de acordo com a situação apresentada, seria impossível ao Poder/órgão chegar ao final do exercício com situação de*
*equilíbrio.*

*Supondo-se outra situação:*

*a) Saldo no passivo financeiro em 30-04 .....R$(4.000)*

*b) Saldo de disponibilidade de Caixa .....R$ 1.000*
*c) Déficit financeiro em 30-04 .....R$ (3.000)*
*d) Previsão de receita de 01-05 até 31-12-00 .....R$ 2.000*
*e) Previsão de despesa de 01-05 até 31-12-00 .....R$ 2.000*

*Com essa situação, poder-se-ia interpretar que as despesas a serem feitas nos últimos oito meses deveriam ser pagas ou, ao menos, que o Poder ou órgão reservasse recurso financeiro para tanto. Contudo, como isso seria possível haja vista a obrigatoriedade prevista no art. 1º, XII do DL 201/67 e no art. 5º da Lei 8.666/93 no que tange à obediência à ordem cronológica de pagamento dos fornecedores?*

*Em princípio, surgiriam duas alternativas: a primeira seria no sentido de que fosse efetuado o pagamento, com os recursos financeiros disponíveis, somente daquelas despesas que fossem geradas nos últimos dois quadrimestres, sem a observância da ordem cronológica dos pagamentos aos fornecedores, como meio de atendimento do disposto no art. 42; a segunda, seria a observância da ordem cronológica, restando, por conseqüência, não pagas e sem cobertura para tanto, ao final do exercício, as despesas contraídas nos últimos oito meses do mandato.*

*A solução para o impasse passaria, inegavelmente, pela busca do que pretendeu a Lei com a inserção desse artigo no Capítulo da Dívida Pública. Em outras palavras, não pretendeu a Lei privilegiar determinados fornecedores em função da época em que se dá o fornecimento ou prestação de serviços ao Poder/órgão, mas, sim, buscou impedir que o titular comprometesse, ao final do seu mandato, as contas da instituição de forma a impor dificuldades ao próximo administrador. Nesse sentido, a interpretação e sugestão de procedimentos que se afiguram como razoáveis contemplam a vontade da* ***Lei*** *(não a do legislador). Assim, preliminarmente, os registros contábeis deveriam evidenciar, no Passivo Financeiro, as despesas com as respectivas baixas e saldo, a fim de dar transparência às despesas efetuadas nos últimos dois quadrimestrais. Também seria dever do Poder/órgão, para fins de transparência e informação contábil, que fosse calculada a sua situação financeira em 30-04-2000.*

*De posse dessas informações contábeis que permitiriam aferir a situação financeira antes do início dos últimos oito meses do mandato, o cumprimento do artigo 42 sugeriria que, ao final desses oito meses, não pudesse o administrador apresentar resultado financeiro desfavorável em relação a 30-04-2000 se este fosse negativo, e, no máximo nulo, se este se apresentasse positivo.*

*Exemplificando:*

***Caso A:***

*Ativo financeiro disponibilidades (livres) em 30-04-2000 .....R$ 2.000*
*( - ) Passivo financeiro (sem vinculasses) em 30-04.....R$ 1.000*
*( = ) Superávit financeiro em 30-04.....R$ 1.000*
*Despesas nos últimos oito meses.....R$ 500*
*Receitas nos últimos oito meses.....R$ 500*

*Neste caso, mesmo sendo a receita, nos últimos oito meses, inferior à despesa, não haveria transgressão ao art. 42, pois para o pagamento desta haveria recursos disponíveis, ou seja, possuiriam financiamento do superávit, em 30-04, de R$ 1.000, mais as receitas de R$ 500, devendo pagar-se todos os fornecedores em ordem cronológica.*

***Caso B:***

*Ativo financeiro disponibilidades (livres) em 30-04-2000 .....R$ 2.000*
*( - ) Passivo financeiro (sem vinculações) em 30-04.....R$ 3.000*
*( = ) Déficit financeiro em 30-04.....R$ (1.000)*
*Despesas nos últimos oito meses.....R$ 500*
*Receitas nos últimos oito meses.....R$ 500*

*Nesta situação, a despesa do Poder/órgão nos últimos dois quadrimestres do mandato do titular não poderia ser, em hipótese alguma, superior às suas receitas no mesmo período, ou seja, de R$ 500, face à ausência de recursos para o financiamento de despesas que ultrapassassem esse valor em 30-04, apresentando, pelo contrário, um déficit financeiro. Dessa forma, o Poder/órgão, limitando as despesas às receitas, no período dos últimos oito meses, não incorreria na transgressão ao artigo 42, haja vista que não prejudicaria a situação financeira em 30-04, não importando se aquela despesa aferida nos últimos oito meses ficasse, por hipótese, integralmente para ser paga no exercício seguinte. Com isso, restariam observadas as normas postas nos citados art.1º, XII, do DL 201/67 e o art. 5º da Lei 8.666/93, quanto à ordem cronológica de pagamento dos fornecedores.*

*Em outras palavras significa dizer que o comando do art. 42 deseja impor limite à geração de despesa nos últimos oito meses do mandato, que fosse condicionada à capacidade financeira de sua absorção. De forma simples, pode-se afirmar que nos últimos oito meses do mandato do titular de Poder/órgão a despesa, considerando o regime de competência, ficaria limitada à realização da receita, respeitado o regime de caixa. Não se poderia conceber, na interpretação, ao menos nesse primeiro exercício de vigência da LRF, que teria o atual administrador público a responsabilidade pela tarefa do equilíbrio entre os recursos de caixa e os Restos a Pagar que, historicamente, acumulam-se por vários exercícios; mas, sim na impossibilidade de o administrador cometer exageros na geração da despesa no período que antecede novo mandato, no caso, eleito pela Lei como sendo aquele abrangendo os dois últimos quadrimestres, assim como, também, não poder-se-ia pensar que, para que o cumprimento do art. 42, ter-se-ia que ser descumprida legislação correlata.*

*Reforçando, ainda, este entendimento, refira-se, quanto às despesas abarcando os dois últimos quadrimestres, que o Poder Público não pode prescindir da realização de determinadas despesas de custeio, tais como aquisição de materiais (de consumo ou permanentes) e de serviços, etc., sob pena de ficar impossibilitado da prestação de serviços mínimos à população. Importante, ainda, mencionar que, no tocante aos recursos financeiros vinculados à aplicação em determinados objetos, seja em decorrência de norma legal ou de convênio, observar-se-ia a ordem cronológica correspondente, assim como estaria vedada sua utilização para o pagamento de despesas que não estivessem relacionadas à sua aplicação.*

*Outro exemplo que poderia ser trazido refere-se à celebração de contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, pelo prazo de 36 meses, com início em agosto de 2000. Tal tipo de contratação encontra-se prevista no inciso II, "caput", art. 57 da Lei de Licitações. A mesma, a qual, numa análise apressada, poderia ser entendida como vedada no aludido período, afigura-se possível de ser efetivada. Visando à perfeita compreensão, deve-se ater à análise dos exatos termos postos no caput do art. 42 em comento. Como vimos, o dispositivo veda a contração "de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro" dos dois últimos quadrimestres do mandato do administrador. Ora, a Administração subordina-se, dentre outros, ao princípio da continuidade do serviço público ( 31 ), não podendo, portanto, furtar-se da prestação de serviços à população. No caso exemplificativo sob exame, a expressão* ***"cumprida integralmente****",*

*deve ser entendida* ***tão-somente quanto às parcelas do contrato que vencer-se-iam até 31 de dezembro de 2000****.*

*Assim, apenas em relação a estas, as quais seriam cumpridas integralmente dentro do período atinente aos dois últimos quadrimestres de seu mandato, o Administrador teria a* ***obrigação*** *de efetuar o respectivo pagamento. Nada mais lógico, pois as parcelas vencíveis a contar de janeiro de 2001, somente criariam obrigação de pagamento ao ente a contar da realização do objeto do contrato no referido mês, e assim sucessivamente até o término da avença. Outra situação prática, que tem levantado tormentosa dúvida de interpretação, é a que se refere à contratação de execução de obra pública ou de serviços nos últimos oito meses de mandato. A interpretação desse caso, a exemplo da situação anterior, deve propiciar a integração do princípio do equilíbrio e da continuidade da administração destacado pela LRF, com os princípios e normas constitucionais orçamentárias e legislação correlata, de forma que preserve a razoabilidade das ações de governo. Nesse sentido não poder-se-ia interpretar que, em relação a uma determinada obra de vulto considerável ou a um contrato para prestação de serviços de engenharia de 60 meses, cuja execução do respectivo objeto fosse iniciada nos últimos oito meses de mandato, fosse o administrador compelido a dispor de todo o recurso financeiro necessário quando da celebração do contrato de execução. Não é esse o interesse da Lei, e nem poderia ser. O Primeiro aspecto que deve ser observado é a relação orçamentária do art. 42 com o que dispõe a Lei de Licitações, Lei 8.666/93, que estabelece:*

> *"Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*
> *"I - projeto básico;*
> *"II - projeto executivo;*
> *"III - execução das obras e serviços.*
> *"(...)*
> *"§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*
> *"I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*
> *"II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;*
> *"III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;"*

*Convém destacar, por importante, que para uma obra ser licitada, preliminarmente, deve ser atendido o princípio constitucional do planejamento integrado (CF, art. 165), ou seja, essa obra deve ser objeto de previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária. De acordo com o transcrito art. 7º da Lei de Licitações, deve haver, ainda, projeto básico, projeto executivo e normas de execução dessa obra, que incluirão um cronograma de execução. Um dos principais dispositivos que elucidam o impasse encontra-se na Lei 8.666/93, que, no art. 7º, § 2º, III, prevê, acertadamente, que a dotação orçamentária necessária à licitação deve ser conjugada com o planejamento da execução a ser realizada no exercício financeiro, tão somente.*

*Esta disposição da Lei de Licitações está em conformidade com o princípio da anualidade previsto no art. 2º da Lei 4.320/64 e no art. 165 da CF/88, que determina que a receita e a*

*despesa devem referir-se, sempre, ao período coincidente com o exercício financeiro. Por conseqüência, se o crédito orçamentário deve limitar-se àquelas parcelas da execução da obra que forem planejadas para o exercício, o mesmo ocorrerá em relação aos respectivos empenho da despesa, liquidação e pagamento.*

*No que tange às parcelas subseqüentes, além de a obra estar incluída no PPA, deverá haver previsão da mesma tanto na LDO, quanto na LOA relativas a cada exercício ao qual a mesma se estenda, tudo nos limites financeiros em consonância com o cronograma de execução físico- financeiro. Em conclusão, os contratos para a execução de obras ou prestação de serviços serão empenhados e liquidados no exercício,* ***não pelo valor total, mas, somente, as parcelas do cronograma físico-financeiro que correspondam ao executado no exercício financeiro****. Ao final, pode-se referir que, nos próximos exercícios, o problema prático que provavelmente ocorra no exercício de 2000 não deverá se verificar, pela razão de que o administrador, ao cumprir a legislação, deverá, automaticamente, proceder a limitação das despesas à arrecadação da receita, com margem suficiente de resultado para a satisfação dos débitos pretéritos; contudo, nesse primeiro exercício financeiro da edição da Lei, certamente enfrentar-se-á essa peculiaridade, face, frise- se novamente, à inobservância da legislação que vigorava anteriormente à edição da LRF ".*

Outras questões envolvendo os Restos a Pagar poderão ainda trazer dúvidas aos gestores públicos. Observe-se nesse sentido o texto a seguir, extraído de pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

**Os Restos a Pagar podem ser utilizados como "fonte de recursos", provavelmente para o fim de abrir créditos adicionais ?**

*Os Restos a Pagar, conforme art. 92, Lei 4320/64, fazem parte da chamada Dívida Flutuante cujo total representa o Passivo Financeiro (art. 105, § 3º, Lei 4320/64). Os créditos adicionais têm como uma das fontes para respectiva abertura o "superávit" financeiro apurado no exercício anterior (art. 43, § 1º, I), logo, o cancelamento de Restos a Pagar só poderá ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte ao do cancelamento se de tal anulação resultar "superávit" financeiro", que vem a ser a Diferença Positiva entre o ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apurada em 31 de Dezembro de cada ano após o encerramento do Balanço Patrimonial.*

*O registro contábil da baixa de Restos a Pagar inscritos – necessariamente em exercícios anteriores ao da baixa – faz-se segundo o sistema abaixo:*

1. ***no sistema financeiro:***

   *D – Restos a Pagar*

   *C – "Anulação de Despesa de Exercícios Anteriores" (Receita Extra-orçamentária)*
   *Valor que se cancela de RESTOS a PAGAR não processados face ao não reconhecimento das despesas constantes das notas de Empenho números ...(xxx/aa) – número/ano – conforme determinação do chefe do poder executivo nos termos do Decreto/Portaria/Comunicação número ... de .... / ... / ... .*

2. ***no sistema patrimonial:***

*D – Passivo Financeiro – Restos a Pagar*

*C – Variações Ativas – Independente da Execução Orçamentária – Baixa Restos a Pagar*

*Valor que se cancela de RESTOS a PAGAR não processados face ao não reconhecimento das despesas constantes das Notas de Empenho números ...(xxx/aa) – número/ano – conforme determinação do chefe do poder executivo nos termos do Decreto/Portaria/Comunicação número ... de .... / ... / ... .*

***Tribunal de Contas do Estado da Paraíba***

# 10.14. Resultado Primário e Resultado Nominal

Ainda com relação ao artigo 30 da LRF, determina o seu inciso IV do § 1º, que a proposta para limites de endividamento para a dívida consolidada e mobiliária, será acompanhada de metodologia de cálculo do Resultado Primário e Nominal, conceitos a serem verificados a partir das metas acertadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Por definição, o Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (Lei 9.496/97). É considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos. A análise do Resultado Primário demonstra o quanto o ente público (União, Estados e Municípios) dependerá de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas (no caso do déficit primário). É um indicador, portanto, de "auto-suficiência".

Também chamado de défict nominal ou Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, o Resultado Nominal corresponde à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra.

**Resultado Primário**

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas, conforme definidas a seguir:

a) Receita: receita orçamentária arrecadada, deduzidas as operações de crédito, as receitas de privatização, as receitas decorrentes de anulação de restos a pagar e as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras. Não serão consideradas as receitas provenientes de transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a ocorrência de dupla contagem.
b) Despesa: despesa total, deduzidas aquelas com amortização e encargos da dívida interna e externa, com aquisição de títulos de capital já integralizado, bem como a anulação de restos a pagar inscritos no exercício anterior. Não serão consideradas as despesas com transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a dupla contagem.
c) A despesa deverá incluir o valor dos precatórios orçados e não pagos no exercício, mesmo que ainda não liquidado, em rubrica específica.

No que diz respeito às empresas estatais dependentes, o cálculo do resultado primário deve guardar a compatibilidade com os dados contábeis constantes dos balancetes e balanços dessas empresas, em conformidade com a Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76). São receitas e despesas das empresas estatais dependentes:

a) Receitas: aquelas decorrentes da exploração da atividade objeto da empresa, demais receitas não operacionais, transferências de ente federativo com vistas à manutenção da operação da própria empresa e aportes capital destinados ao aumento do seu patrimônio.

Os rendimentos oriundos de aplicações financeiras não são registrados no resultado primário.

b) Despesas: aquelas com pessoal, compra de materiais e produtos, serviços de terceiros, tributos e demais encargos, e demais gastos com manutenção e operação da empresa. Também incluem as despesas com investimentos e demais despesas de capital, como participação societária em subsidiárias/coligadas, além de outras operações que resultem em redução do patrimônio líquido, tais como dividendos, ações em tesouraria e resgate de partes beneficiárias. Os encargos financeiros não são registrados no resultado primário.

Para adequação da apuração com base no balancetes e balanços à ótica de caixa, deve ser acrescido ao resultado um ajuste financeiro, definido a seguir:

c) Ajuste financeiro: diferença entre a rubrica "variação de contas a pagar" e "variação de contas a receber", constantes do Fechamento do Fluxo de Caixa da empresa.

**Resultado Nominal**

O resultado nominal corresponde à diferença entre o resultado primário e a conta de juros líquidos. Os juros líquidos são encargos financeiros calculados pelo critério de competência, a partir do estoque da dívida líquida nominal no mês anterior ao de referência e do fluxo de pagamentos e novos endividamentos ocorridos até o mês de referência.

A dívida líquida deve ser apurada em termos nominais. O saldo do mês em referência corresponde àquele do último dia útil do mês.

Registra-se na dívida líquida o saldo decorrente dos recursos efetivamente liberados à conta do beneficiário. Em se tratando de dívida mobiliária, registram-se os títulos emitidos, deduzidos aqueles em tesouraria. A dívida em moeda estrangeira deve ser convertida para Reais pela taxa de câmbio de compra do dia.

A taxa referente à conta de juros líquidos será aquela do contrato. No caso de dívida mobiliária, será aquela do título, acrescida da correspondente ao deságio. Como alternativa, poderá ser utilizada uma taxa média, sujeita a revisão a cada quatro meses, para cada grande item da dívida líquida: dívida interna contratual, dívida interna mobiliária, dívida externa contratual, dívida externa mobiliária, dívida com precatórios, disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

No caso de dívida com capitalização de juros acima de um mês, consideram-se os encargos devidos a cada mês.

Os juros líquidos também podem ser calculados de forma simplificada, com base na seguinte fórmula:

$$JN_t = D_{t-1} * i + \left[ \frac{D_t - D_{t-1} * (1+i)}{(1+i)^{0,5}} \right] * \left[ (1+i)^{0,5} - 1 \right]$$

Sendo:

*JN* = juros nominais;
*i* = remuneração ou encargos incidentes sobre a dívida líquida;

*D* = estoque no último dia do mês corrente (t) e do último dia do mês anterior (t-1).

No caso da dívida externa, poderão também ser considerados os juros nominais pagos no mês. Para isso, os valores pagos em moeda estrangeira deverão ser convertidos pela taxa de câmbio de venda do dia.

Alternativamente, o resultado nominal corresponde à diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida no período de referência e o saldo da dívida fiscal líquida no período anterior ao de referência.

O saldo da dívida fiscal líquida corresponde ao saldo da dívida consolidada líquida, deduzidas as receitas de privatização e, no caso da União, os passivos reconhecidos, decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores.

A dívida consolidada líquida corresponde ao saldo da dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais ativos financeiros. Os títulos de emissão do Banco Central do Brasil compõem a dívida consolidada líquida da União.

Eventuais garantias concedidas, bem como suas contragarantias, não são consideradas na dívida fiscal líquida. O estoque de precatórios anteriores à data de 5 de maio de 2000 também não compõe a dívida fiscal líquida.

A valoração dos passivos segue o critério de valor atual no caso de passivos contratuais e da curva do papel para os títulos de dívida mobiliária. Relativamente aos ativos, a valoração é feita pelo valor nominal para os ativos domésticos, sendo os ativos externos valorados a mercado.

# 11. Gestão Patrimonial

Neste capítulo a LRF realça três aspectos considerados de alta relevância para a administração do patrimônio dos entes públicos – as *disponibilidades de caixa*, a *preservação do patrimônio* e as *relações com as empresas controladas pelo Poder Público*.

Obviamente, a abordagem desses três aspectos não se faz de modo articulado, até porque o patrimônio público e a maneira como ele é administrado não se resumem às normas aqui reunidas. Isso, contudo, não retira a essas normas seu caráter cogente.

Tampouco as torna, por outro lado, o resumo daquilo que há a considerar-se quando em pauta o tema *gestão patrimonial*.

# 11.1. Disponibilidades de Caixa

Com relação às disponibilidades de caixa, verifica-se haver duas preocupações básicas a presidir o estabelecimento das normas. A primeira reporta-se à imperiosidade de que, para o fim de depósito de recursos públicos, seja observada a norma do § 3º do art. 164 da Constituição Federal. Segundo o dispositivo constitucional, devem as disponibilidades da União ser depositadas no Banco Central, enquanto que as dos demais entes da Federação, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos na legislação.

A segunda preocupação diz respeito aos regimes previdenciários, tanto geral quanto dos servidores, cujos recursos devem ser depositados em contas específicas, distintas das

demais contas do Ente Federativo, vedada sua aplicação nos ativos relacionados nos incisos I e II do § 2º do art. 43 da LRF, que são:

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 às suas empresas controladas.

Cumpre ainda ressaltar que a MP n° 2.192–70, de 24-08-2001 (estabelece mecanismos objetivando a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências) e suas reedições, possibilitou aos Estados que privatizaram seus bancos estatuais a manutenção das disponibilidades financeiras nesses bancos mesmo após a privatização. Esta prática tornou-se necessária para viabilizar a privatização de instituições financeiras como o BANERJ e o BANESPA. No entanto a manutenção das disponibilidades financeiras nos bancos privatizados é de caráter temporário, conforme verificado nos parágrafos 1° e 2° do artigo 4° da MP nº 2.192:

> *"§ 1º As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010.*
>
> *§ 2º A transferência das disponibilidades de caixa para instituição financeira oficial, na hipótese de que trata o § 1º, deverá seguir cronograma aprovado pelo Banco Central do Brasil, consoante critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional".*

## 11.2. Preservação do Patrimônio Público

Três assuntos compõem esta seção da LRF: a aplicação de receitas oriundas da alienação de bens e direitos; a inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual; e a expedição de atos de desapropriação de imóveis urbanos.

Não é admitida a hipótese de aplicação de receitas oriundas da alienação de bens e direitos em outros ativos que não os decorrentes da realização de despesas de capital. Uma única exceção é feita: a destinação legal de tais recursos aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores.

No tocante à inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual, a regra constante do art. 45 da LRF estabelece ordem de precedência, na qual figuram como prioritários os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público, tudo conforme previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, a inclusão de novos projetos na lei orçamentária se dará apenas se estiverem adequadamente contempladas as despesas prioritárias.

Tendo em vista o estabelecimento dessa ordem de precedência, deve naturalmente o Poder Executivo encaminhar ao Legislativo, até a data de envio do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, relatório contendo as informações necessárias sobre projetos em andamento e as despesas de conservação.

Finalmente, no que diz respeito à desapropriação de imóveis urbanos, a ordem é garantir que a destinação dos recursos necessários a tanto seja prévia à expedição do respectivo ato. Nesse sentido, inclusive na hipótese de contencioso, pode a destinação dos recursos operar-se pelo depósito judicial do valor da indenização.

## 11.3. Empresas Controladas pelo Poder Público

O objetivo visado pela norma é o estabelecimento de relação biunívoca entre, de um lado, a firmatura de contratos de gestão e, de outro, o gozo de autonomia gerencial, orçamentária e financeira. Dispõem, portanto, dessa autonomia as empresas controladas cujos objetivos e metas de desempenho estejam estabelecidos em contratos de gestão.

Desde logo, devem as empresas controladas pelo Poder Público fazer publicar balanços trimestrais, devendo constar, das correspondentes notas explicativas, informações sobre as operações realizadas sob condições diversas das de mercado e, em relação ao controlador, os bens e os serviços a ele fornecidos, assim como sobre os recursos por ele transferidos a qualquer título.

# 12. Transparência, Controle e Fiscalização

Este capítulo 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.

## 12.1. Transparência na Gestão Fiscal

Nesta seção, verifica-se a existência de 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.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência da gestão pública exige também o 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.

Por sua vez, 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.

## 12.2. Escrituração e Consolidação das Contas

Nesta seção, dois objetivos são determinados. Em primeiro lugar, a par das normas de contabilidade pública já em vigor, prevêem-se disposições especiais, que tratam de:

- Registro das disponibilidades de caixa;
- Métodos de apuração de despesas e de contabilização de compromissos assumidos;
- Abrangência das demonstrações contábeis;
- Demonstração de receitas e despesas previdenciárias;
- Escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas que restam a pagar;
- Demonstração das variações patrimoniais.

Além disso, prevê-se que as normas gerais para a consolidação das contas públicas sejam estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União, pelo menos enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da LRF. Em segundo lugar, são fixados prazos a fim de 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 abril, com cópia ao Executivo estadual; Estados, até 31 de maio).

## 12.3. Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

Neste item, cuidam as normas da LRF de especificar, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Trata-se de documento cuja publicação é comandada pela própria Constituição Federal, por intermédio de seu § 3º do art. 165, devendo ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Nessas peças, devem os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária ser destacados dentre as demais receitas de operações de crédito. Já os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. Tratando-se do Relatório de último bimestre de cada exercício, exige-se a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital, nos termos previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

As limitações impostas ao empenho de dotações devem ser justificadas, assim como relacionadas as medidas destinadas à elevação da arrecadação, no caso de frustração na previsão de receitas. O quadro a seguir apresenta um modelo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Todos os

Municípios brasileiros (inclusive aqueles que possuírem menos de 50 mil habitantes) deverão apresentar o RREO a cada bimestre, sob risco de punições fiscais e penais.

## Quadro 10

### Modelo de Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Balanço Orçamentário - LRF, Art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e §1º - Anexo I — R$ Milhares

| RECEITAS | PREVISÃO INICIAL | PREVISÃO ATUALIZADA (a) | RECEITAS REALIZADAS | | | | SALDO A REALIZAR (a-c) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | No Bimestre (b) | % (b/a) | <até o bim.> (c) | % (c/a) | |
| **RECEITAS CORRENTES** | | | | | | | |
| RECEITA TRIBUTARIA | | | | | | | |
| Impostos | | | | | | | |
| Taxas | | | | | | | |
| Contribuição de Melhoria | | | | | | | |
| RECEITA DE CONTRIBUICOES | | | | | | | |
| Contribuições Sociais | | | | | | | |
| Contribuições Econômicas | | | | | | | |
| RECEITA PATRIMONIAL | | | | | | | |
| Receitas Imobiliárias | | | | | | | |
| Receitas de Valores Mobiliários | | | | | | | |
| Receita de Concessões e Permissões | | | | | | | |
| Outras Receitas Patrimoniais | | | | | | | |
| RECEITA AGROPECUARIA | | | | | | | |
| Receita da Produção Vegetal | | | | | | | |
| Receita da Produção Animal e Derivados | | | | | | | |
| Outras Receitas Agropecuárias | | | | | | | |
| RECEITA INDUSTRIAL | | | | | | | |
| Receita da Indústria Extrativa Mineral | | | | | | | |
| Receita da Indústria de Transformação | | | | | | | |
| Receita da Indústria de Construção | | | | | | | |
| RECEITA DE SERVICOS | | | | | | | |
| Receita de Serviços | | | | | | | |
| TRANSFERENCIAS CORRENTES | | | | | | | |
| Transferências Intergovernamentais | | | | | | | |
| Transferências de Instituições Privadas | | | | | | | |
| Transferências do Exterior | | | | | | | |
| Transferências de Pessoas | | | | | | | |
| Transferências de Convênios | | | | | | | |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | | | | | | | |
| Multas e Juros de Mora | | | | | | | |
| Indenizações e Restituições | | | | | | | |
| Receita da Dívida Ativa | | | | | | | |
| Receitas Correntes Diversas | | | | | | | |
| **RECEITAS DE CAPITAL** | | | | | | | |
| OPERACOES DE CREDITO | | | | | | | |
| Operações de Crédito Internas | | | | | | | |
| Refinanciamento da Dívida Mobiliária | | | | | | | |
| Refinanciamento de Outras Dívidas | | | | | | | |
| Outras Operações de Crédito Internas | | | | | | | |
| Operações de Crédito Externas | | | | | | | |
| ALIENACAO DE BENS | | | | | | | |
| Alienação de Bens Móveis | | | | | | | |
| Alienação de Bens Imóveis | | | | | | | |
| AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS | | | | | | | |
| Amortizações de Empréstimos | | | | | | | |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | | | | | | | |
| Transferências Intergovernamentais | | | | | | | |
| Transferências de Instituições Privadas | | | | | | | |
| Transferências do Exterior | | | | | | | |
| Transferências de Pessoas | | | | | | | |
| Transferências de Convênios | | | | | | | |
| OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL | | | | | | | |
| Integralização do Capital Social | | | | | | | |
| Remuneração das Disponibilidades | | | | | | | |
| Receitas de Capital Diversas | | | | | | | |
| **SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)** | | | | | | | |
| **SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (II)** | | | | | | | |
| **SUBTOTAL (III) = (I + II)** | | | | | | | |
| **DÉFICIT (IV)** | | | | | | | |
| **TOTAL (III + IV)** | | | | | | | |

Cumpre ressaltar que o veto presidencial ao item “a” do inciso II do artigo 63 impediu a apresentação semestral do RREO para os municípios com menos de 50 mil habitantes. Apenas os demonstrativos definidos no artigo 53 da LRF é que poderão ser apresentados semestralmente por esses Municípios.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, que estabelece em seu artigo 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. A União já o divulga, há vários anos, mensalmente. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo Federal.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que se refere às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece as normas para elaboração e publicação do RREO.

O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta , constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital. O RREO será elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quando for o caso, serão apresentadas justificativas da limitação de empenho e 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 .
As informações deverão ser elaboradas a partir do consolidado de todas as unidades gestoras, no âmbito da Administração Direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os demonstrativos, abaixo listados, deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do bimestre considerado, durante o exercício:
- Balanço Orçamentário;
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos;
- Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Demonstrativo do Resultado Primário;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Demonstrativos das Despesas com Saúde.

Além dos demonstrativos acima citados, também deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do último bimestre, os seguintes:
- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social;
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos;
- Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

As normas da LRF especificam, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Trata-se de documento cuja

publicação é determinada pela própria Constituição Federal, por intermédio de seu § 3º do art. 165, devendo ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são:

- balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas; e
- demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Nessas peças, devem os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária ser destacados dentre as demais receitas de operações de crédito. Já os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. Tratando-se do Relatório de último bimestre de cada exercício, exige-se a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital, nos termos previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

As limitações impostas ao empenho de dotações devem ser justificadas, assim como as medidas destinadas à elevação da arrecadação, no caso de frustração na previsão de receitas. O modelo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO foi publicado na Portaria STN 517/2002.

Cumpre ressaltar que o veto presidencial ao item “a” do inciso II do artigo 63 impediu a apresentação semestral do RREO para os municípios com menos de 50 mil habitantes. Apenas os demonstrativos definidos no artigo 53 da LRF é que poderão ser apresentados semestralmente por esses Municípios.

Todos os Municípios brasileiros (inclusive aqueles que possuírem menos de 50 mil habitantes) deverão apresentar o RREO a cada bimestre, sob risco de sofrerem punições fiscais e penais. A faculdade de apresentação semestral refere-se **aos anexos** do RREO.

## 12.4. Relatório de Gestão Fiscal - RGF

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. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. Constam, portanto, do Relatório:

- As informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites de que trata a LRF, das despesas com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias, das operações de crédito e das despesas com juros;
- Elenco de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites; tratando-se do último quadrimestre, demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro e das despesas inscritas em restos a pagar.

## Quadro 11

## Modelo de Relatório de Gestão Fiscal – Poder Executivo Federal

**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA UNIÃO - MAIO/2000 A ABRIL/2001**
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**
**PERÍODO DE REFERÊNCIA**

**LRF, art. 55, inciso I, alínea "a" - Anexo XII**

| DESPESAS DE PESSOAL | DESPESAS LIQUIDADAS | | |
|---|---|---|---|
| | Últimos 12 Meses | Até o Quadrimestre | % da Despesa s/ RCL |
| **PODER EXECUTIVO** | | | |
| DESPESA DE PESSOAL | 45.674.449 | 14.609.051 | 30,02 |
| Pessoal Ativo | 23.615.449 | 7.282.782 | |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 23.018.169 | 7.769.987 | |
| (+/-) Precatórios (Sentenças Judiciais), referente ao período de apuração | 320.216 | 14.672 | |
| (-) Inativos com recursos vinculados | (380.605) | 282.804 | |
| (-) Indenizações por Demissão | 39.758 | 13509 | |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | 979.801 | 132733 | |
| Outras Despesas de Pessoal (artigo 18, parágrafo 1.º) | 25.960 | 6854 | 0,02 |
| **DESPESA LÍQUIDA TOTAL (I+II)** | **45.700.409** | **14.615.906** | 30,22 |
| **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL** | **151.201.694** | | |
| **LIMITE PRUDENCIAL (1)** | **36,01** | | |
| **LIMITE LEGAL (2)** | **37,90** | | |

***FONTE: SIAFI - DINCO/CONT/STN***

O Quadro 11 apresenta o RGF do Poder Executivo Federal referente as despesas com pessoal do primeiro quadrimestre de 2001. Observe-se que o período de apuração refere-se a 12 meses, tendo início em maio de 2000. A despesa do Poder Executivo Federal correspondeu no primeiro quadrimestre de 2001 a cerca de 30% da RCL verificada nos doze últimos meses (o mês de referência – abril – e os onze meses anteriores). O limite prudencial de 36,01% corresponde a 95% do limite legal dessas despesas para o Executivo Federal: 37,90%. Ressalte-se que este limite legal da União corresponde ao limite definido no inciso I, "c" , do artigo 20 da LRF, ou seja, 40,9% subtraídas as despesas líquidas com pessoal do Estado do Amapá, Roraima e Distrito Federal que possuem um limite legal de 3% da RCL. No primeiro quadrimestre de 2001 estas despesas consumiram 1,86% da RCL Federal.

Em relação à dívida pública federal, seus valores são apresentados no Quadro 9, sendo complementar ao RGF apresentado anteriormente.

## Quadro 12

**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA UNIÃO - JANEIRO A ABRIL/2001**
**DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA**
**ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

**LRF, art. 55, inciso I, alínea "b" - Anexo XIII** **R$ milhares**

| ESPECIFICAÇÃO | SALDO EXERCÍCIO ANTERIOR | 1° Quadrimestre |
|---|---|---|
| **I - DÍVIDA CONSOLIDADA (A)** | **829.882.858** | **897.459.944** |
| Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional | 555.260.090 | 582.805.262 |
| Títulos do Banco Central | 85.680.058 | 110.412.085 |
| Outras | 188.942.711 | 204.242.597 |
| **II - ATIVO FINANCEIRO** | **400.221.766** | **431.272.435** |
| Disponibilidade | 88.380.287 | 83.726.130 |
| Aplicações Financeiras | 79.540.511 | 85.505.142 |
| Demais Ativos Financeiros | 232.300.968 | 262.041.163 |
| **DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (B = I - II)** | **429.661.092** | **466.187.509** |
| **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (C)** | **145.110.650** | **151.201.694** |
| **RELAÇÃO DÍVIDA CONSOLIDADA/RCL (A/C)** | **5,7** | **5,9** |
| **RELAÇÃO DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA/RCL (B/C)** | **3,0** | **3,1** |

***FONTE:Banco Central do Brasil***

Ressalte-se que os modelos de relatórios apresentados nos quadros 11 e 12 serão substituídos por novos modelos de demonstrativos, a partir da Portaria STN nº 516, de outubro de 2002.

De acordo com proposta de Resolução encaminhada ao Senado Federal (que deverá substituir a Resolução no 96, de 1989) o limite de endividamento para a União corresponderá a 3,5 da sua RCL anual. Verifica-se que no primeiro quadrimestral de 2001 esta relação estava em 3,1.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 concernente às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece que, ao final de cada quadrimestre, será emitido **Relatório de Gestão Fiscal** pelos titulares dos Poderes e órgãos. Para fins de emissão do Relatório de Gestão Fiscal, entende-se como Poder e órgão:

**Poder:**
- na esfera federal, Legislativo ( incluído o Tribunal de Contas da União), Judiciário, Executivo e Ministério
Público da União;
- na esfera estadual e Distrito Federal, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado e do Distrito
Federal), Judiciário, Executivo e Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal; e
- na esfera municipal, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver) e Executivo.

**Órgão:**

- o Ministério Público;
- as respectivas Casas do Poder Legislativo Federal;
- o Tribunal de Contas da União;
- a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas do Poder Legislativo Estadual;
- a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- a Câmara de Vereadores do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- o Supremo Tribunal Federal;
- o Superior Tribunal de Justiça;
- os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- os Tribunais e Juízes Militares;
- os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;
- o Tribunal de Justiça dos Estados e outros, quando houver.

O Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos abrange administração direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista beneficiários de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente.

O relatório será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos e assinado pelo:
- Chefe do Poder Executivo;
- Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos
dos órgãos do Poder Legislativo;
- Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente,
conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.
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.

O Relatório de Gestão Fiscal, conforme determina a supracitada Lei, conterá demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o relatório deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder.
Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subseqüente ao de referência.

É facultado aos Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes optar por divulgar, semestralmente, o Relatório de Gestão Fiscal. A divulgação do relatório com os seus demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do

semestre. Prazo que, para o primeiro semestre, se encerra em 30 de julho e, para o segundo semestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subseqüente ao de referência.
A não divulgação do referido relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Além disso, o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária .

O Relatório de Gestão Fiscal conterá demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF, dos seguintes montantes :

a) despesa total com pessoal, evidenciando as despesas com ativos, inativos e pensionistas;
b) dívida consolidada;
c) concessão de garantias e contragarantias; e
d) operações de crédito.
e) demonstrativo dos limites

Além disso, o referido relatório indicará as medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

No último quadrimestre, o relatório deverá conter, também, os seguintes demonstrativos:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
b) da inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas, das empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite
do saldo da disponibilidade de caixa e das não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos
foram cancelados;
c) do cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à liquidação da operação de crédito por antecipação de receita, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano, além do atendimento à proibição de contratar tais operações no último ano de mandato do Presidente,
Governador ou Prefeito Municipal;
d) da despesa com serviços de terceiros .

O demonstrativo da despesa com serviços de terceiros, embora não conste explicitamente, na LRF, como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal, irá compô-lo, no último quadrimestre, tendo em vista que o gestor deverá observar os limites fixados para essas despesas. Este demonstrativo fará parte do Relatório de Gestão Fiscal até o final do exercício de 2003.

A extrapolação dos limites definidos na legislação em um dos poderes (Legislativo, Judiciário ou Executivo) compromete toda a esfera correspondente (federal, estadual ou municipal), não havendo, portanto, compensação entre os poderes.Do ponto de vista do regime de finanças públicas implantado pela LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. Constam, portanto, do Relatório:

As informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites relativos às despesas com pessoal, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias, e às operações de crédito;

O elenco de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites;

Tratando-se do último quadrimestre, demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro e das despesas inscritas em restos a pagar.

## 12.5. Aspectos Operacionais

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 Assembléias Legislativas, Câmara de Vereadores, Tribunais de Justiça).

Isso significa que a publicação deste Relatório acompanhará a demonstração dos resultados quadrimestrais referidos no artigo 9º (apresentados em audiências públicas), com exceção das demonstrações referentes ao último quadrimestre do ano.

Enquanto que para o RGF o prazo para a publicação será o final de janeiro do exercício seguinte, a audiência pública do último quadrimestre ocorrerá até o final de fevereiro. Mas a principal diferença entre os dois relatórios, além do conteúdo, diz respeito ao período de apuração. Os relatórios quadrimestrais (apresentados durante audiência pública) obedecem o quadrimestre civil, enquanto que o RGF, tendo a RCL como parâmetro básico e as despesas com pessoal com elemento fundamental, será quadrimestral na apresentação, mas, anual na apuração. Por exemplo: as despesas com pessoal, como percentual da RCL referentes ao segundo quadrimestre (referente à agosto) começarão a ser contadas a partir de setembro do exercício anterior, totalizando 12 meses, de acordo com o §3 º, inciso IV, do artigo 2º e de acordo com o § 2º do artigo 18. O RGF será assinado também pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno. Serão também padronizados, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LRF).

## 12.6. Prestações de Contas

Três são os aspectos abordados, nesta seção, quanto às prestações de contas: a sua composição, as condições para a emissão do respectivo parecer prévio e o seu conteúdo.

Quanto à sua composição, devem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo ser acompanhadas pelas dos Presidentes do órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das do Chefe do Ministério Público. Todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas.

A emissão do parecer prévio deve ocorrer no prazo de sessenta dias, contados da data do recebimento das contas, e, tratando-se de Município com menos de duzentos mil habitantes, desde que não seja capital, esse prazo é dilatado para cento e oitenta dias. Acaso as constituições estaduais ou as leis orgânicas municipais disponham diferentemente, prevalece o prazo, para a emissão do parecer, por elas estabelecido. Em todo e qualquer caso, veda-se aos Tribunais de Contas o recesso de suas atividades enquanto houver contas pendentes do respectivo parecer.

Finalmente, deve o conteúdo das prestações de contas englobar, sem prejuízo de que se abordem outros assuntos, o desempenho da arrecadação de receitas, destacando: as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

## 12.7. 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. Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos:

- Verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes;
- Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos;
- Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

**Cabe ainda aos Tribunais de Contas**, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, **alertar Poderes e órgãos**:

- Sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros;
- Quando às despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90 por cento dos limites a elas aplicáveis;
- Que as despesas com inativos e pensionistas se encontram acima do limite correspondente (Lei 9.717);
- Sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão.

Ao Tribunal de Contas da União foi dada a especial incumbência de acompanhar a legalidade das operações com títulos públicos, realizadas entre a União, por intermédio do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil.

# 13. Disposições Finais e Transitórias da LRF

As disposições finais e transitórias, abrangendo os arts. 60 a 75, além de albergar as cláusulas de vigência e revogação, estabelecem as normas necessárias à aplicação da LRF. Para tanto existem comandos específicos, uns destinados à previsão de exceções às regras gerais, outros, a fazer a transição do antigo para o novo regime fiscal. Por essa razão, não há, no capítulo, sistemática de organização das matérias que se vão abordando, sucessivamente, em seus artigos, sendo, portanto, esta parte da LRF um grupo de normas pouco homogêneas entre si.

No que diz respeito aos Municípios, merecem destaque as regras previstas nos arts. 62, 63 e 64. Abordam esses artigos, respectivamente, as seguintes matérias de particular interesse municipal: o custeio de despesas da responsabilidade de outro Ente da Federação; as flexibilizações, em termos de prazos, para aqueles Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes; a prestação de assistência técnica por parte da União.

A despeito da existência de normas gerais aplicáveis às relações financeiras entre entes da Federação, cuida o citado art. 62 de estabelecer comando especial para o custeio, por Município, de despesas de competência de outro ente da Federação. Segundo esse comando, a transferência de recursos com essa finalidade somente pode ocorrer se, previamente à firmatura de convênio, acordo, ajuste ou congênere, houver autorização na lei de diretrizes ou na lei orçamentária local.

No que se refere ao art. 63, vem esse dispositivo facultar aos **Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes** três formas de procedimento diferenciadas daquelas previstas nas normas gerais da LRF:

1º) verificar semestralmente, ao invés de quadrimestralmente, o cumprimento dos limites aplicáveis à dívida consolidada e às despesas com pessoal e encargos sociais;

2º) divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal e os demonstrativos relativos à receita corrente líquida, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, às despesas com juros e aos Restos a Pagar;

3º) elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais somente a partir do quinto exercício financeiro seguinte ao de publicação da LRF (o Anexo de Política Fiscal foi suprimido em conseqüência do veto aposto ao art. 3º da LRF).

Como exceção a esses procedimentos, figura apenas o caso em que, ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, e enquanto perdurar a situação, o Município fica sujeito à verificação quadrimestral quanto ao cumprimento desses limites, além da publicação dos relatórios bimestrais.

Por sua vez, o art. 64 determina a prestação de assistência técnica e da cooperação financeira entre, de um lado, a União e, de outro, os Municípios, tendo em vista a modernização da administração tributária, financeira, patrimonial e previdenciária destes entes da Federação, assim como o cabal cumprimento das normas previstas na LRF. A assistência técnica inclui as ações destinadas ao treinamento e à capacitação de recursos humanos, a transferência de tecnologia e o apoio ao trabalho de divulgação, por meio eletrônico, de relatórios, demonstrativos e prestações de contas considerados instrumentos de transparência fiscal pela LRF. A cooperação financeira, por seu turno, compreende doações, a concessão de financiamentos por intermédio de instituições financeiras oficiais e o repasse de recursos oriundos de operações de crédito externo.

Dando continuidade à abordagem dos dispositivos deste capítulo, de acordo com sua ordem de importância para efeito de aplicação da LRF, cabe considerar os artigos 65 e 66. Cuidam esses artigos de estabelecer, respectivamente, as conseqüências resultantes:

- do reconhecimento de estado de calamidade pública, defesa ou sítio;
- da ocorrência de mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial ou de crescimento do produto interno da economia em termos negativos ou inferior a um por cento, tanto em nível nacional como regional ou estadual.

Tratando-se de calamidade pública, estado de defesa ou estado de sítio (certificados pelas Assembléias Legislativas ou pelo Congresso Nacional), ficam, desde logo, dispensadas a consecução das metas fiscais e a limitação de empenho. Além disso, suspendem-se a contagem dos prazos e a observância das disposições relativas às despesas com pessoal e à dívida consolidada, inclusive, no caso de pessoal, as medidas de adequação das despesas aos respectivos limites, quando verificado excesso no exercício anterior ao de publicação da LRF.

Demonstrando-se negativa, ou inferior a um por cento, a taxa de crescimento do produto interno bruto, os prazos para a adequação das despesas com pessoal e da dívida consolidada aos respectivos limites são duplicados. Caso se trate de mudanças drásticas nas políticas cambial e monetária, esses prazos podem ser ampliados em até quatro quadrimestres.

A par das disposições já reservadas, em capítulo específico, à limitação das despesas com pessoal, vêm os artigos 70 e 71 estabelecer comandos especiais e de caráter transitório.

O primeiro deles, o de nº 70, visa a permitir a transição do antigo para o novo regime de controle das despesas com pessoal. Para tanto, estabelece que, verificado excesso dessas despesas no exercício anterior ao de publicação da LRF, ou seja, 1999, o prazo para sua eliminação seja de até dois exercícios financeiros, devendo ser eliminados no primeiro exercício, pelo menos, cinqüenta por cento do excesso. Por exemplo: se um Ente da Federação estiver em 1999 com 70% da RCL comprometidos com gastos com pessoal, deve reduzir o excesso até o final de 2002. Neste caso, se o ente for Estado ou Município, o comprometimento em 2001 deverá ser de, no máximo, 65% da RCL e em 2002 deverá atingir 60%. No caso da União, em 2001 o limite deverá chegar a 60% e em 2002 em 50% da RCL.

O artigo 71, tem o objetivo de impedir que o novo limite aplicável às despesas com pessoal acabe por transformar-se em "meta", caso essas despesas já estejam devidamente enquadradas nos limites fixados à data de publicação da LRF. Nesse sentido, exige que, até o término de terceiro exercício financeiro seguinte ao de entrada em vigor da Lei, devam as despesas com pessoal manter-se, em percentual da receita corrente líquida, no nível observado durante o exercício financeiro de 1999, podendo-se-lhe acrescentar até dez por cento de despesas adicionais, se, ainda assim, o percentual resultante for inferior àquele fixado no art. 20 da LRF.

Com inspiração análoga àquela dos arts. 70 e 71, o art. 72 cuida de limitar as despesas com serviços de terceiros. Essas despesas, como percentual da receita corrente líquida, devem limitar-se, até o término do terceiro exercício seguinte ao de publicação da LRF, ao nível observado no exercício de 1999.

Por fim, tratam os arts. 60, 61, 67, 68, 69, 73, 74 e 75, respectivamente:

- da faculdade, conferida a Estados e Municípios, para fixar limites inferiores (mais rigorosos) que aqueles estabelecidos pela LRF, no que diz respeito aos limites de endividamento, contratação de operações de crédito e garantias concedidas;
- da possibilidade de oferecimento de títulos da dívida pública em caução, tendo em vista a garantia de empréstimos;
- da constituição do Conselho de Gestão Fiscal;
- da criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- da aplicação de normas penais àqueles que derem causa ao descumprimento da LRF;
- da cláusula de vigência;
- da cláusula de revogação.

Ainda em relação ao artigo 74, que determina a entrada em vigor da LRF na data da sua publicação, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 95, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, determina que a vigência da lei seja indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, ressalvada a cláusula *"..entra em vigor na data de sua publicação"*, para as leis de pequena repercussão. Não é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal que, conforme demonstrado neste texto, promoverá profundas modificações, não apenas nas finanças públicas brasileiras, mas na cultura da administração pública, a partir do incentivo à participação e ao controle social sobre os atos do administrador.

Portanto, a ausência de uma regra transitória explícita não impedirá a observação de outras legislações, paralelamente à LRF, em especial a Constituição Federal, da qual a Lei de Responsabilidade Fiscal é originária.

# 14. Plano de Contas Simplificado: Exercícios Práticos

Utilizaremos o Balanço fictício apresentado a seguir para a demonstração dos cálculos da Receita Corrente Líquida, Despesas com Pessoal, Resultado Primário e Resultado Nominal. Como informação adicional, identificamos a dívida fiscal líquida do Município em dezembro de 2000 (R$ 767.296,00) e em dezembro de 2001 (R$ 1.200.000,00). A dívida fiscal líquida deverá ser demonstrada de acordo com o Demonstrativo do Resultado Nominal, nos termos da Portaria STN nº 517, de outubro de 2002.

Por fim, identificamos a **RESERVA DE CONTINGÊNCIA** como despesa do exercício (nos termos da Portaria STN nº 163/2001) em valor equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida Anual – RCL.

## Quadro 13 - Balanço Anual do Município de Prudenciolândia - Exercício de 2001

R$

| DISCRIMINAÇÃO | Valores | DISCRIMINAÇÃO | Valores |
|---|---|---|---|
| **RECEITAS CORRENTES** | **30.675.443** | **DESPESAS CORRENTES** | **28.802.147** |
| **RECEITA TRIBUTÁRIA** | **8.641.497** | **DESPESAS DE CUSTEIO** | **25.915.883** |
| **IMPOSTOS** | **6.349.997** | **PESSOAL** | **17.425.463** |
| **Imposto sobre Patrimônio e Renda** | **3.117.500** | **Pessoal (Executivo)** | **12.711.463** |
| IPTU | 2.667.800 | Pessoal Civil (Executivo) | 8.905.463 |
| ITBI | 449.700 | Pessoal Militar (Executivo) | 1.856.000 |
| **Imposto sobre a Produção e a Circulação** | **3.232.497** | Pessoal (Administração Indireta) | 1.950.000 |
| ISS | 3.232.497 | Pessoal (Outros Poderes) | 2.080.000 |
| IVVC | 0 | Obrigações Patronais | 2.634.000 |
| **TAXAS** | **635.500** | **MATERIAL DE CONSUMO** | **5.325.400** |
| Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia | 150.000 | **SERV. TERCEIROS E ENCARGOS** | **2.099.597** |
| Taxas pela Prestação de Serviços | 485.500 | Remuneração de Serviços Pessoais | 650.000 |
| **Compensação Financ. entre Regimes** | **56.000** | Outras Despesas de Pessoal (§ 1°, art. 18) | 1.449.597 |
| **RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES** | **1.600.000** | **DIVERSAS DESP CUSTEIO** | **1.065.423** |
| **CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS** | **1.600.000** | Sentenças Judiciais | 100.000 |
| Contr. Plano de Seguridade do Servidor | 1.100.000 | **Despesas de Exercícios Anteriores** | **0** |
| Demais Contribuições Sociais | 500.000 | Desp. de Exercícios Anteriores - Pessoal | 0 |
| **RECEITA PATRIMONIAL** | **151.540** | Outras de Exercícios Anteriores | |
| RECEITAS IMOBILIÁRIAS | 1.540 | **Outras de Custeio** | 965.423 |
| **RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS** | **150.000** | **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES** | **2.886.264** |
| Receitas Financeiras | 100.000 | **TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS** | |
| Remuneração de Depósitos Bancarios | 50.000 | **TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS** | **1.770** |
| **RECEITA AGROPECUÁRIA** | **10.000** | Transferências a Inst. Multigovernamentais | 0 |
| **RECEITA INDUSTRIAL** | **5.000** | **TRANSFERÊNCIAS INST. PRIVADAS** | **1.250** |
| **RECEITA DE SERVIÇOS** | **85.000** | **TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR** | **520** |
| **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES** | **21.737.275** | **TRANSFERÊNCIAS A PESSOAS** | **2.525.003** |
| **TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS** | | Inativos | 2.340.400 |
| **Transferências da União (*)** | **13.082.692** | Pensionistas | 184.603 |
| **Participação na Receita da União** | **12.782.692** | Salário Família | |
| Cota do FPM | 6.774.075 | Apoio Financeiro a Estudantes | |
| Transferências do I.R. (Retido na Fonte pelo Município) | 2.561.200 | Assistencia Médico-Hospitalar | |
| Cota-Parte do ITR | 150.000 | Benefícios da Previd. Social | |
| Cota-Parte do Salário Educação | 100.000 | Indenizações de Acidentes de Trab. | |
| Cota-Parte sobre Operações de Crédito | 50.000 | Outras Transf. a Pessoas | |
| SUS | 20.000 | **ENCARGOS DA DÍVIDA** | **359.491** |
| FUNDEF - RETORNO | 3.127.417 | | |
| **Outras Transferências da União** | **300.000** | DÍVIDA INTERNA | 258.000 |
| Transf. Financeira aos Estados - Lei Compl. 87/96 | 150.000 | | |
| Demais Transf. da União | 150.000 | DÍVIDA EXTERNA | 101.491 |
| **Transferências dos Estados** | **11.236.111** | | |
| Cota - Parte do ICMS | 9.966.111 | | |
| Cota - Parte do IPVA | 950.000 | | |
| Cota - Parte do IPI -Exportação | 320.000 | | |
| **FUNDEF deduções - conta redutora** | **(2.581.528)** | | |
| **MULTAS E JUROS DE MORA** | **10.131** | | |
| **INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES** | **10.000** | | |
| **RECEITA DA DÍVIDA ATIVA** | **25.000** | | |
| **RECEITA DE CAPITAL** | **1.160.704** | **DESPESAS DE CAPITAL** | **2.738.806** |
| **OPERAÇÕES DE CRÉDITO** | **520.050** | **INVESTIMENTOS** | **1.854.000** |
| **ALIENAÇÃO DE BENS** | **562.654** | **INVERSÕES FINANCEIRAS** | **200.000** |
| ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS | 2.654 | **DIVERSAS INVERSÕES FINANCEIRAS** | |
| ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS - PRIVATIZAÇÕES | 560.000 | **Intragovernamentais e intergovernament.** | **34.806** |
| **TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS** | **78.000** | Transferências a Estados e ao DF | 34.806 |
| Transferências da União | | **AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA** | **650.000** |
| Outras Transferências da União | 78.000 | **RESERVA DE CONTINGÊNCIA** | **295.194** |
| **TOTAL DAS RECEITAS** | **31.836.147** | **TOTAL DAS DESPESAS** | **31.836.147** |

(*) Participação da União: inclui a dedução para o FUNDEF sobre as transferências do Estado

### Cálculo da Receita Corrente Líquida

Em primeiro lugar, devemos destacar o montante das receitas correntes apresentadas no Balanço Anual de Prudenciolândia, no caso, igual a **R$ 30.675.443**. Após, faremos aquelas deduções previstas no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir do inciso IV, do artigo 2° da Lei. Neste caso, deduziremos **R$ 1.156.000** referentes à:

1. Compensação Financeira entre Regimes ..... **R$ 56.000**
2. Contribuição para Plano de Seguridade..... **R$ 1.100.000**

Além disso, aceitamos a hipótese de que as receitas correntes apresentadas no Balanço de 2000 contém informações de 12 meses, iniciados em janeiro de 2000. Dessa forma, estaremos calculando a RCL de dezembro de 2000.

Neste caso, a RCL para o ano de 2000 é igual a **R$ 29.519.443**. Devemos atentar para o fato de que, o FUNDEF (retorno e deduções para o fundo) estão contemplados dentro do total das receitas correntes. Além disso, os valores das receitas estão contabilizados pelo seus valores brutos, em obediência ao artigo 6° da Lei n° 4.320, de 1964.

Resumindo:
Receita Corrente Total..... R$ 30.675.443
Compensação entre Regimes.....R$ 56.000
Contribuição para Plano de Seguridade.....R$ 1.100.000

**Receita Corrente Líquida..... R$ 29.519.443**

### Cálculo das Despesas com Pessoal

De acordo com o Balanço do Município de Prudenciolândia, os gastos líquidos com pessoal em 2001 corresponderam a **R$ 20.244.063**, relativos aos valores apresentados na rubrica "Pessoal" (**R$ 17.425.463**) somados a rubrica "Outras Despesa de Pessoal" (**R$ 1.449.597**) e com o somatório das contas "Inativos" e "Pensionistas" (**R$ 2.525.003**), deduzidos de **R$ 1.156.000** relativo a Compensação entre Regimes e a Contribuição para Planos de Seguridade. Desta forma, estamos identificando os gastos **totais**[16] com pessoal que, no caso dos Municípios, deverão representar, no máximo, 60% da sua RCL, verificada em um período de 12 meses. Ressalte-se a conta "Contribuições para Plano de Seguridade do Servidor" inclui em seu total (**R$ 1.100.000**) as contribuições patronais.

Poderemos agora verificar se o Município de Prudenciolândia está cumprindo com os limites definidos no Inciso III do artigo 20º da LRF. O total de gastos com pessoal no montante de **R$ 20.244.063**, divididos pela RCL de **R$ 29.519.443** demonstra um comprometimento de 68,6% da RCL com pessoal, acima, portanto, dos 60% definidos no artigo 20º.

Resumindo:
A. Despesas com Pessoal.....**R$ 20.244.063**
B. Receita Corrente Líquida.....**R$ 29.519.443**

**A / B = 68,6%**

[16] Relativos aos Poderes Executivo e Legislativo

**Cálculo do Resultado Primário**

Por definição, o Resultado Primário representa a diferença entre as receitas não financeiras (mais as receitas de alienações de bens) e as despesas não financeiras. Apenas isto. Neste caso a partir do Balanço do Município de Prudenciolândia identificaremos aquelas receitas e aquelas despesas financeiras, excluindo-as do total de receitas e despesas, de formas a facilitar o cálculo.

| | | |
|---|---|---|
| 1. Receitas Financeiras: Valores Mobiliários .....+R$ | | 150.000 |
| Operações de Crédito.....+ R$ | | 520.050 |
| Alienações de Bens.....+ R$ | | 562.654 |
| **R$** | | **1.232.704** |
| 2. Despesas Financeiras: Encargos da Dívida.....+ R$ | | 359.491 |
| Amortizações..... .+ R$ | | 650.000 |
| **R$** | | **1.009.491** |
| 3. Resultado Primário: Receita Total.....R$ | | 31.836.147 |
| Receitas Financeiras.....(-)R$ | | 1.232.704 |
| **(A) Receitas não Financeiras**..... .....**R$** | | **30.603.443** |
| Despesas Total.....R$ | | 31.836.147 |
| Despesas Financeiras.....(-)R$ | | 1.009.491 |
| **(B) Despesas não Financeiras.....R$** | | **30.826.656** |

.

| | |
|---|---|
| **Déficit Primário (A-B).....(-)R$** | **223.213** |

**Cálculo do Resultado Nominal**

A forma mais rápida para o cálculo do Resultado Nominal consiste em identificá-lo a partir do Resultado Primário. Neste caso encontramos o Resultado Nominal a partir do inverso (sinal trocado) da seguinte equação: Resultado Nominal = Resultado Primário – Juros Líquidos (pagos – recebidos). Após efetuar esta operação devemos trocar o sinal do valor encontrado para chegar-mos, finalmente, ao Resultado Nominal.

Resumindo:

| | |
|---|---|
| Resultado Primário.....R$ | 223.213 (déficit) |
| +Juros Pagos..... R$ | 359.491 |
| -Juros Recebidos..... R$ | 150.000 |
| Resultado Nominal (1).....(-).R$ | 432.704 |
| **Resultado Nominal (2).....(+) R$** | **432.704** |

Uma forma alternativa de calcularmos o Resultado Nominal é através do demonstrativo apresentado na Portaria STN nº 517/2002. No nosso exemplo bastaríamos subtrair o saldo da dívida fiscal líquida de dezembro de dezembro de 2001 da dívida fiscal líquida de dezembro de 2000. Ou seja: R$ 1.200.000 – R$ 767.296 = **R$ 432.704**

**Qual o significado econômico do Resultado Nominal ?** O Resultado Nominal representa o quanto a dívida de um ente público aumentou ou diminuiu em um determinado período.

Neste caso, se a dívida aumentou o Resultado Nominal é positivo, do contrário, negativo. No nosso exemplo, a dívida do Município de Prudenciolãndia cresceu por dois fatores:

1. O déficit primário do exercício (R$ 223.213), significando que o Município gastou mais do que arrecadou, e neste caso necessitou buscar recursos de terceiros para "fechar as contas" em 2001. Ou seja, se houve despesas a maior, alguém financiou estas despesas.

2. Não dispondo de recursos para a cobertura das despesas do ano (não financeiras), é claro que não houve sobra de recursos para o pagamento dos encargos da dívida (R$359.491) que, diminuídos dos valores recebidos das aplicações financeiras (R$ 150.000), indicam que faltou ainda R$ 203.491 para a cobertura da dívida. Em outras palavras, a dívida líquida do Município de Prudenciolândia cresceu em R$ 223.213 (déficit primário) + R$ 209.491 (juros líquidos), o que representou um Resultado Nominal de R$ 432.704 em 2001. Chegaríamos ao mesmo resultado verificando a dívida fiscal líquida em dezembro de 2001 e deduzindo deste resultado o saldo da dívida fiscal líquida (já definida no item 10.14) observada em dezembro de 2000.

### Elaboração e Acompanhamento de Metas Fiscais

Neste item, serão apresentadas, de forma simplificada, as etapas da elaboração das metas fiscais, a partir do Anexo de Metas e o seu acompanhamento e divulgação, além da verificação do cumprimento das metas e limites definidos na LRF. De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 4º da LRF, integrará o projeto da LDO Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, Resultado Nominal e Primário para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

### Elaboração do Anexo de Metas Fiscais

Seguindo a orientação do parágrafo anterior, poderemos apresentar um modelo para o Anexo de Metas Fiscais, conforme apresentado a seguir.

**Quadro 14**

| Anexo de Metas Fiscais para 2001 - | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | *R$ milhões* |
| **Metas** | **Valores Correntes** | | | **Valores Constantes** | | |
| | **2001** | **2002** | **2003** | **2001** | **2002** | **2003** |
| **Receitas** | **1.910** | **2.026** | **2.170** | **1.910** | **1.948** | **2.007** |
| ***Correntes*** | 1.450 | 1.538 | 1.648 | 1.450 | 1.479 | 1.523 |
| ***Capital*** | 460 | 488 | 523 | 460 | 469 | 483 |
| **Despesas** | **1.900** | **2.016** | **2.159** | **1.900** | **1.938** | **1.996** |
| ***Correntes*** | 1.530 | 1.623 | 1.739 | 1.530 | 1.561 | 1.607 |
| ***Capital*** | 370 | 392 | 420 | 370 | 377 | 389 |
| **Result. Primário** | **10** | **11** | **11** | **10** | **10** | **11** |
| **Result. Nominal** | **0** | **-10** | **-15** | **25** | **-40** | **-20** |
| **Dívida Pública** | **3.550** | **3.540** | **3.525** | **3.550** | **3.510** | **3.490** |

Outras informações deverão ainda constar do Anexo de Metas Fiscais: a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior, evolução do patrimônio líquido destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com alienações, avaliação da situação financeira e atuarial, estimativa e compensação de renúncia de receita, margem de expansão das

despesas obrigatórias de caráter continuado. Além disso, a LDO conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde a administração definirá aquelas despesas que poderão ocorrer no exercício (precatórios, sentenças judiciais, etc).

Nos interessa, neste exemplo apresentado no quadro acima, o acompanhamento das metas fiscais apresentadas na LDO, e as ações que deverão ser observadas na execução orçamentária. Cumpre ressaltar que as projeções para 2002 e 2003, consideraram uma inflação anual de 4% nos dois exercícios, sendo que em termos constantes, os valores estão a preços de 2001. As receitas e despesas apresentadas no **Quadro 14** são não financeiras (excluem receitas financeiras e despesas financeiras)

Prescreve o item b do Inciso I do artigo 4º , que a LDO disporá sobre critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do Inciso II (vetado), no artigo 9º e no inciso II do parágrafo 1º do artigo 31.

Traduzindo: a LDO deverá definir previamente onde ocorrerá a limitação de empenho, caso verifique-se em um bimestre que as metas fiscais (principalmente o Resultado Primário) não serão alcançadas no final do quadrimestre. Isto significa que, apesar das metas fiscais representarem metas anuais, elas deverão ser cumpridas durante todo o ano. Certamente quem não seria prudente, deixar tudo para ser resolvido na última hora, ao final do exercício.

Definida uma meta de Resultado Primário, como aquela apresentada no quadro anterior (R$ 10 milhões em 2001), ela deverá ser atendida durante o ano inteiro, o que significa 1/12 avos por mês ou 1/3 a cada quadrimestre. E o que garantirá que isto ocorrerá ?
Vamos observar com atenção o artigo 9º da LRF:

> *"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 (...) limitação de empenho (...) segundo critérios fixados na LDO".*

Em outras palavras, na hipótese de uma meta de resultado primário igual a **R$ 10 milhões** (conforme exemplo do Quadro 14), no final dos meses de maio, setembro e fevereiro, nos termos do parágrafo 4º do artigo 9º, o Poder Executivo demonstrará e avaliará as metas fiscais de cada quadrimestre. Ou seja, neste período, o Resultado Primário deverá corresponder a **R$ 3,3 milhões**, **R$ 6,6 milhões** em setembro e, finalmente, **R$ 10 milhões** no final do exercício.

Caso ocorra, por exemplo, uma frustração nas receitas previstas, isto deverá ser identificado a cada bimestre (entre cada quadrimestre) para que as ações previstas no artigo 9º possam ser efetivadas. Cabe aos Tribunais de Contas o papel de alertar a administração pública da possibilidade da ocorrência do não cumprimento da meta (parágrafo 1º, Inciso I do artigo 59).

Na prática, isto significa que, caso as receitas previstas para o primeiro bimestre de 2001 (**R$ 318,3 mil** de acordo com o exemplo, ou seja, **R$ 159,2 mil/mês** totalizando **R$ 1.910 milhões** no ano) sejam reduzidas em **R$ 40 milhões**, para garantirmos o resultado primário do quadrimestre (**R$ 3,3 milhões**), devemos limitar o empenho neste montante. E esta limitação será aquela definida na LDO (nos termos do artigo 9º): serviços terceirizados, despesas com custeio, investimentos, etc. Fecha-se assim o círculo da gestão fiscal, garantindo o cumprimento da meta para o quadrimestre.

No mesmo período, os Poderes definidos no artigo 20 deverão publicar o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, onde apresentarão os gastos com pessoal como percentual da RCL, a

dívida consolidada e a dívida mobiliária, além das disponibilidades de caixa e as inscrições em Restos a Pagar (RGF do último quadrimestre).

Este processo continuado do controle dos gastos e da observação das metas fiscais tem como objetivo a garantia do equilíbrio das contas públicas, assegurando que o volume das despesas seja determinado pelo volume das receitas realizadas. Somente desta forma o setor público conseguirá caminhar para o chamado desenvolvimento auto sustentável.

# 15. Sanções Institucionais para o descumprimento da LRF

As sanções institucionais correspondem à interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, ao impedimento de contratação de operações de crédito e a impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo.

Com relação ao controle das operações de crédito, o Banco Central é a instituição que vinha acompanhando a dívida pública brasileira, inclusive o volume de contratações de operações de crédito de Estados e Municípios. A partir da Resolução n° 43, de 21 de dezembro de 2001, este papel passa a ser realizado pelo Ministério da Fazenda.

## 15.1. O Papel do Ministério da Fazenda

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, trouxe para o Ministério da Fazenda novas atribuições, tendo em vista o acompanhamento das finanças públicas em nível nacional.

Estas novas atribuições estão definidas a partir dos seguintes artigos da LRF:

1) artigo 31, § 4º: "*O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária".* Esta medida deverá ser adotada a partir do exercício de 2003 já que os entes acima dos limites com endividamento em dezembro de 2001 teriam, nos termos da LRF, 3 quadrimestres para ajustarem-se dentro da trajetória proposta pela Resolução nº 40 do Senado Federal .

2) artigo 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".* Estas funções estavam delegadas ao Banco Central por Portaria do Ministro da Fazenda e, a partir de março de 2002, passaram e ser realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

3) artigo 50 § 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".*
O órgão central de contabilidade da União é a STN/CCONT, de acordo com o Inciso I do artigo 4º, do Decreto nº 3.589, de 6 de junho de 2000. O Conselho previsto no artigo 67 da LRF é o chamado Conselho de Gestão Fiscal e a sua constituição está em estudos junto ao Congresso Nacional (em 01/11/2001).

4) artigo 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".*
O MF assinou convênio com a CEF (Portaria STN N° 59/2001) para a coleta das informações municipais e estaduais. Todos os Estados e cerca de 95% dos Municípios brasileiros encaminharam seus Balanços ao Tesouro Nacional para consolidação das contas públicas nacionais (nas três esferas de governo) referentes aos exercícios financeiros de 2000 e 2001.

5) artigo 61: "O*s 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".*
Outra nova atividade que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz para o Ministério da Fazenda é a execução das chamadas sanções fiscais àqueles entes públicos que não estiverem cumprindo diversas normas da LRF. Estas punições fiscais correspondem a interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, o impedimento para a contratação de operações de crédito e a impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo.

As ações que poderão representar a aplicação de punições fiscais dizem respeito ao descumprimento dos seguintes artigos da LRF:

1) artigo 11: não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os impostos da sua competência;

2) artigo 23: deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;

3) artigo 31: estar acima do limite das dívidas consolidada ou mobiliária e operações de crédito dentro do limite de prazo;

4) artigo 33: deixar de promover ou de ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

5) artigo 40: não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estado; não liquidar totalmente a dívida que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito;

6) artigo 51: não remeter as contas ao Executivo da União até 30 de abril;

7) artigo 52: não publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária no prazo estabelecido;

8) artigo 55: deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

9) artigo 70: não se enquadrar no limite da despesa total com pessoal em até dois exercícios, caso em 1999 estiver acima desse limite, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano, mediante a adoção das medidas previstas na lei

Paralelamente às punições fiscais, descritas no texto da LRF, o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028, de 10-10-2000, a chamada Lei de Crimes.

Resguarda a LRF no seu artigo 25, a garantia para a continuidade de transferências voluntárias relativas as ações de saúde, educação e assistência social. Isto no que diz respeito àqueles convênios já em execução. O ente que estiver descumprindo a LRF não poderá contratar novos convênios, nem mesmo aqueles destinados às ações citadas anteriormente.

# 16. Sanções Pessoais

Paralelamente às sanções institucionais, descritas no próprio texto da LRF, o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028, de 10-10-2000, a chamada Lei de Crimes. Cumpre ressaltar que a Lei 10.028 alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10-04-1950 (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento) e o Decreto-Lei nº 201, de 27-02-1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e vereadores, e dá outras providências).

A sanção penal, nos termos da Lei de Crimes, recairá sobre aquele administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a confecção das leis orçamentárias nos termos da LRF (artigo 4º), até a publicação de todos os relatórios exigidos, passando pela observação dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados e endividamento.

As sanções pessoais recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.

De acordo com o Professor Amir Khair, existem 11 situações de desrespeito a LRF que podem ser classificadas como transgressões fiscais e cerca de 64 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Isto porque, deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo, constitui infração administrativa, a ser processada e julgada pelos Tribunais de Contas.

**Alguns exemplos de transgressões a LRF e suas sanções penais**

| Infração | Sanção/Penalidade |
|---|---|
| Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I). | Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º).<br>Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º). |
| Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21). | Nulidade do ato (LRF, art. 21);<br>Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º) |
| Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21). | Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único);<br>Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º) |
| Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22). | Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).<br>Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único). |
| Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23). | Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). |
| Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70). | Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º).<br>Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31,§1º). | Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).<br>Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º). |
| Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31,§1º, inciso II). | Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º). |
| Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).Proibição de receber transferências voluntárias |

| Infração | Sanção/Penalidade |
|---|---|
| Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Conceder Garantia sem o oferecimento de Contra-garantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º). | Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). |
| Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º). | Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato |
| As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º). | Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º). |
| Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º). | Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º). |
| Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III). | Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). |
| Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35). | Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). |
| Não liquidar integralmente as Op. de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano. | Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). |
| Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. | Cassação do mandato |
| Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |
| Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b"). | Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI). |
| Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72). | Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). |

Também o Decreto-Lei 201, de 27-02-1967, elenca algumas infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a **cassação do mandato**. São elas:

*I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;*

*II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;*

*III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;*

*IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;*

*V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;*

*VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,*

*VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;*

*VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;*

*IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;*

*X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.*

Já a Lei 10.028/00 – Lei de Crimes , acrescentou novos dispositivos ao Decreto-Lei nº 201/67, no sentido de punir os governantes que não atenderem as normas apresentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir de 19 de outubro de 2000, são crimes de responsabilidade dos Prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

1. deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

2. ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

3. deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

4. deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

5. ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da

administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

6. captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

7. ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

8. realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Outro descumprimento da LRF que envolve sanção penal é aquele relacionado com a trajetória da dívida, apresentada na Resolução n° 40, de 20-12-2001 do Senado Federal, onde serão definidos os limites e os prazos para o atingimento destes limites. De acordo com a Resolução n° 40, o ente que estiver acima dos limites de endividamento definidos (2 da RCL para Estados e 1,2 da RCL para os Municípios) terá quinze anos para atingir o respectivo limite, sendo que o excesso deverá ser diminuído em uma proporção de 1/15 avo a cada ano. Nos termos da Lei de Crimes, a desobediência a esta regra constitui crime de ação pública e levará à detenção do administrador.

Os crimes contra as finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil do dano causado ao patrimônio público. Certamente que a punição criminal baseada na Lei de Crimes levará ainda o transgressor a responder por outros crimes associados. Considerando ainda que o Poder Legislativo, junto com os Tribunais de Contas, são os órgãos competentes para a fiscalização das contas da administração pública, no que tange ao cumprimento da LRF, não há dúvidas de que cresce a importância e o poder destes órgãos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere à apuração de irregularidades, esta poderá ser motivada a partir de sindicâncias, processo administrativo disciplinar, ou mesmo a partir de comissões parlamentares de inquérito, essas, a princípio de caráter político mas com desdobramentos na esferas judicial[17]. Já a denúncia de irregularidades poderá ser feita pelos próprios órgãos públicos ou pelo cidadão, devendo essas serem apuradas até que sejam esclarecidos os fatos. Além disso, o convívio com a irregularidade, sem a denúncia aos órgãos competentes (Tribunais de Contas, Ministério Público), nos termos do Código Penal configura-se como crime de condescendência criminosa.

Ressalte-se, por fim, que a responsabilidade pela gestão pública é do administrador público, ou seja, daquele que tem o poder de decisão. Neste caso, tomando este, conhecimento de irregularidades, terá a obrigação de promover a apuração dos fatos sob pena de crime de responsabilidade.

# 17. Situação Fiscal dos Estados e Municípios Brasileiros.

As contas públicas dos Estados brasileiros vêm apresentando um desempenho positivo a partir de 1997, ano da publicação da Lei n° 9.496. A melhora no cenário das finanças estaduais verificada na evolução dos resultados fiscais de 1997 e no exercício de 2000 demonstra, principalmente, os resultados dos Programas de Ajuste Fiscal assinados com o

[17] Carlos Pinto Coelho Mota, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Léo da Silva Alves em "Responsabilidade Fiscal" –Delrey- Belo Horizonte - 2000

Governo Federal a partir de 1998 – no exercício de 1997 o conjuntos dos Estados apresentou um déficit primário de R$ 3,6 bilhões enquanto que em 2000 o superávit primário desses entes, no agregado, chegou a R$ 6 bilhões.

Já o conjunto dos Municípios brasileiros apresentou em suas finanças públicas em 1997 e no exercício de 2000, resultados semelhantes aos verificados nos Estados. Em 1997, o agregado municipal observou um déficit primário de R$ 1,1bilhões, passando para um superávit de R$ 3 bilhões em 2000. Cumpre ressaltar que esses resultados deveram-se, principalmente ao crescimento das receitas municipais, a partir do incremento das transferências do FPM e do ICMS.

**Dívida Pública Estadual**

A dívida líquida dos Estados brasileiros, no agregado, cresceu 8,7% em termos nominais entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001, passando de R$ 183 bilhões para R$ 199 bilhões no período. Em termos reais, no entanto, a dívida total dos Estados diminuiu em 1%, considerando uma inflação de 10,4%[18] em 2001.

Em 2001, as variações no saldo da dívida líquida deveram-se principalmente às variações das disponibilidades financeiras, já que não houve contratações de operações de crédito em volume significativo no período (cerca de R$ 1,8 bilhão). Cumpre ressaltar que alguns Estados refinanciaram suas dívidas junto ao Governo Federal a partir de 1997, no âmbito da Lei nº 9.496. Estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por exemplo, cumprem o serviço da dívida (amortizações mais juros) em percentual fixo da Receita Líquida Real – RLR, independente dos valores apresentados nas condições normais de pagamento (Tabela Price). Isto significa que estes Estados (nos termos dos respectivos contratos) pagam as suas dívidas em valores inferiores às prestações (já que estas superam o limite de pagamento definido a partir da RLR). Como resultado, apesar do pagamento, a dívida aumenta, formando resíduos que serão amortizados ao final do período normal dos contratos (em geral 30 anos).

Pela metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, se as disponibilidades financeiras em algum período aumentarem, a dívida líquida diminuirá, mesmo não havendo qualquer amortização extraordinária. Como poucos Estados apresentam volume significativo de disponibilidades financeiras, em geral, o saldo da dívida líquida estadual aproxima-se do saldo da dívida consolidada bruta.

Apenas para o Estado de Minas Gerais, a diferença entre a dívida consolidada bruta e a dívida consolidada líquida é significativa. De acordo com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2001, a dívida consolidada bruta deste Estado chegava a R$ 30 bilhões em dezembro desse ano. No entanto a dívida consolidada líquida era de cerca de R$ 14 bilhões no período, após a dedução dos valores inscritos na dívida ativa (cerca de R$ 14 bilhões), além de outros ativos.

Cinco são os Estados que, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal de dezembro de 2001, estavam acima do limite de endividamento, definido pela Resolução n° 40 do Senado Federal/2001. De acordo com este anexo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, estavam com a relação DCL/RCL acima de 2 no final de 2001. Ressalte-se que, com as alterações na forma de calculo da Dívida Consolidada Líquida – DCL, propostas pela Portaria STN 516/2002, outros Estados como Minas Gerais e Rio de

[18] Inflação anual do IGP-DI,apurada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Janeiro poderão constar da lista de Estados que apresentam uma relação DCL/RCL superior a 2,00.

**Como fica a situação desses Estados que estão com a relação DCL/RCL acima de 2,00, a partir do exercício de 2002 ?**

De acordo com o artigo 4º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, esses Estados terão quinze anos para atingirem o limite máximo para endividamento (2 vezes a RCL), reduzindo-se o excesso na proporção de 1/15 avo ao ano.

Um exemplo: o Estado do Rio Grande do Sul, que em dezembro de 2001 apresentava uma relação DCL/RCL igual a 2,82, deverá reduzir o excesso (0,82) durante quinze anos, na proporção de 1/15 avo ao ano. Logo, ao final de 2002 a relação deverá ser no máximo igual a 2,76. Isto porque o excesso (0,82) dividido por 15 anos, representa uma redução de aproximadamente 5,4% (ou 0,06) a cada ano. Observa-se que esta redução poderá ser atingida pela redução no saldo devedor (a partir da geração de superávit primário para a amortização da dívida) ou pelo simples crescimento da RCL.

Cerca de 35 Municípios estavam em dezembro de 2001 com uma relação DCL/RCL acima de 1,2, portanto acima do limite legal. Para esses Municípios, valem as regras de transição para o retorno ao limite, definido na Resolução n° 40 do Senado Federal, da mesma forma demonstrada para os Governos Estaduais.

### Despesas com Pessoal nos Estados

O total das despesas com pessoal do Poder Executivo estadual no Brasil aumentou cerca de R$ 3,8 bilhões , em termos nominais, entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001. Em termos reais houve uma queda de 3% nessas despesas no período, impulsionada pelo esforço fiscal dos Estados, traduzido em medidas como o recadastramento de pessoal, reestruturação de carreiras, redução de jornada de trabalho, fim dos pagamentos de horas extras, etc. Isto com o objetivo de atender à LRF e os Programas de Ajuste Fiscal, assinados junto ao Governo Federal, no âmbito da Lei 9.496, de 1997.

Registra-se que as despesas com pessoal apresentam um crescimento natural, "vegetativo", a cada ano, que independem das políticas de reajuste salarial. São as vantagens pessoais[19] às quais os servidores públicos têm direito a cada ano e que, no Brasil, aumentam em média em 3% a folha de pagamentos. Isto demanda um esforço fiscal adicional das unidades federadas para a contenção dos gastos com a folha de pagamentos.

Em dezembro de 2001, apenas o Estado de Minas Gerais e o Estado do Rio Grande do Sul estavam acima do limite legal para essas despesas, sendo que a LRF tem por prazo final, dezembro de 2002 para que a relação Pessoal Executivo/RCL do Poder Executivo estadual chegue a, no máximo, 49%[20] (art. 20 da LRF).

O Estado de Alagoas apresentou inicialmente estudo que mantinha a relação pessoal executivo/RCL em percentual igual a 52%, portanto acima do limite previsto na LRF. No entanto, de acordo com o último Relatório Fiscal de dezembro de 2001, este percentual caiu

[19] São exemplos de vantagens pessoais: anuenios, qüinqüênios e decênios que incidem sobre o vencimento básico do servidor com reflexos na folha de pagamento do ente público.

[20] Para estes estados aplica-se o disposto no artigo 7º da LRF que prevê uma trajetória de ajuste no qual deve ser eliminado até 50% do excesso de gastos no primeiro ano.

para 48%. Já o Estado de Minas Gerais publicou quadro anexo ao demonstrativo das despesas com pessoal, retirando os inativos do cômputo do limite legal. De forma semelhante, os Estados do Rio Grande do Sul e Goiás não incluem nas suas despesas com pessoal os pensionistas.

Além de tornar sem efeito o § 2º do artigo 12 da LRF, citado anteriormente, o STF tornou sem efeito parte do artigo 23 da LRF, apresentado a seguir:

> "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** (grifo nosso).
>
> **§ 2o É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.**

A parte grifada do artigo 23 teve seus efeitos suspensos pelo STF na forma de medida cautelar. No entanto, essas alterações não prejudicam a LRF já que não eximem o ente público de cumprir os limites máximos de gastos com essas despesas apresentados a partir do artigo 20 da LRF, ou seja, 60% da RCL para Estados e Municípios e 50% da RCL para a União.

### Receita Corrente Líquida Estadual

Em 2001 a receita corrente líquida do conjunto dos Estados brasileiros chegou a R$ 123 bilhões, cerca de R$ 16 bilhões superior ao valor verificado no exercício de 2000. Em termos reais, isto representa um incremento de 3,7% acima da inflação, superior, portanto, ao crescimento do PIB nacional no período que foi igual a 1,5%.

Em termos nominais, todos os Estados aumentaram sua RCL em 2001. Em termos reais (descontando-se a inflação de 10,4%), apenas seis Estados não apresentaram crescimento na RCL em 2001: AP,BA,DF,PB.PR e RN.

Como cerca de 50% da RCL estadual depende do desempenho da arrecadação do ICMS, este imposto define a trajetória da RCL dos Estados brasileiros. O crescimento na arrecadação do ICMS no período, aumentou também as receitas municipais que, por força de dispositivo constitucional, recebem 25% da arrecadação total do imposto, além de 50% do IPVA e 25% do IPI-exportação.

### Resultado Primário dos Estados

De acordo com a doutrina, Resultado Primário corresponde ao total das receitas não financeiras menos o total das despesas não financeiras. Entende-se por receita não financeira, o total das receitas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os rendimentos das aplicações financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens. Por despesas não financeiras, entende-se o total das despesas orçamentárias (correntes e de capital), deduzidos os encargos da dívida e as amortizações.

Nos termos da LRF, percebe-se que o Resultado Primário do agregado dos Estados brasileiros aumentou em cerca de R$ 2 bilhões em 2001 em relação à 2000, o que representa um crescimento real de 19,6% no período.

Apenas os Estados de Alagoas, Amazonas e Pernambuco apresentaram déficit primário em 2001, nos termos da LRF. Cumpre ressaltar, no caso do Estado do Amazonas, que grande parte das despesas de capital (investimentos) realizados em 2001 foram custeados por recursos de privatizações que ocorreram no Estado (BEA,COSAMA[21]). No entanto, como a metodologia do cálculo do Resultado Primário exclui das receitas as alienações de bens (privatizações), o resultado fiscal apresenta-se negativo, mas o resultado financeiro do Estado manteve-se superavitário em 2001.

O crescimento do Resultado Primário no agregado dos Estados, conforme apresentado anteriormente decorre de duas causas:

a) o controle das despesas com pessoal, além de outras despesas correntes e de capital (serviços de terceiros, investimentos);

b) incremento na arrecadação de tributos.

Isto significa que o ajuste fiscal dos Estados no Brasil vem sendo alcançado tanto pelo esforço para o incremento das receitas como pelo controle das despesas públicas. Ressalte-se que os Programas de Ajuste Fiscal, assinados pelos Estados no âmbito da Lei nº 9.496/97 apresentam metas fiscais para receitas e despesas.

O conjunto dos Estados brasileiros apresentou um déficit primário de R$ 3,6 bilhões em 1997. Nesse exercício, 17 Estados apresentavam desajustes em suas contas públicas.

# 18. Resultados Fiscais do Governo Federal

O quadro a seguir apresenta os resultados fiscais do Governo Federal, publicados em dezembro de 2000 e dezembro de 2001 no RGF do 3º quadrimestre.

***R$ milhão***

| Resultados Fiscais da União | Dezembro de 2000 | Dezembro de 2001 |
|---|---|---|
| **RCL** | 145.111 | 167.739 |
| **DCL** | 429.661 | 545.217 |
| **Pessoal** | 46.873 | 46.639 |
| **R. Primário** | 21.153 | 22.426 |
| **DCL/RCL** | 3 | 3,3 |
| **Pessoal/RCL** | 32% | 28% |

***Fonte:STN - RGF da União***

Verifica-se que, em 2001, houve um incremento na receita corrente líquida - RCL da União de 5% em termos reais. A dívida consolidada líquida apresentou no período um incremento real de 15%, portanto, três vezes o crescimento da RCL. Como resultado, a relação

[21] Banco do Estado do Amazonas e Cia de Saneamento do Estado do Amazonas

DCL/RCL do Governo Federal passou de 3,0 para 3,3, próximo ao limite apresentado na proposta para a União: limite máximo de endividamento igual a 3,5 vezes a RCL anual.

As despesas com pessoal foram reduzidas no período. A redução do valor da folha de pagamentos do Poder Executivo, conjugada com o aumento real da RCL baixaram a relação Pessoal Executivo da União sobre RCL de 32% para 28% (o limite legal é de 37,9%, para o Executivo Federal, de acordo com a LRF).

O Resultado Primário do Governo Federal em 2001 foi superior em R$ 1,3 bilhão ao valor observado no exercício de 2000, mas ainda insuficiente para fazer frente ao serviço da divida anual. Isto pode ser constatado também a partir do Resultado Nominal que aumentou no período (aumento das necessidades de financiamento líquidas).

# 19. A Responsabilidade Social

Alguns setores da sociedade têm manifestado preocupação em relação à Responsabilidade Fiscal, entendendo que esta poderá ocorrer em prejuízo aos programas sociais desenvolvidos pelas três esferas de governo.

Conforme já asseveramos, em 1997 grande parte dos Estados brasileiros despendia quantidade importante das suas receitas no pagamento de pessoal. Além disso, as despesas de manutenção e consumo da máquina pública, e os gastos com investimentos, sem um planejamento adequado, levou os Estados ao resultado fiscal apresentado anteriormente (déficit primário de R$ 3,6 bilhões no período)**.**

Estados que em 1997 gastavam mais do que 75% das suas receitas correntes líquidas com a folha de pagamentos, certamente não dispunham de recursos suficientes para aplicarem nas áreas sociais. Isto no que se refere a investimentos de capital, já que boa parte dos gastos sociais refere-se a despesas com profissionais técnicos especializados (mão-de-obra).

Entre 1998 e 2001, as despesas com os programas sociais nos Estados brasileiros (saúde, saneamento, educação e assistência social) comprometeram, em média, cerca de 52% das receitas líquidas estaduais. Não houve no período diminuição dessas despesas como proporção das receitas já que, constitucionalmente, essas despesas comprometem parte fixa das receitas públicas. É o caso, por exemplo, das despesas com a educação, conforme observa-se no artigo 212 da Constituição Federal de 1988:

> "Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

O quadro a seguir apresenta a evolução das despesas sociais nos Estados brasileiros entre 1998 e 2001.

***R$ corrente***

| DESPESAS POR FUNÇÃO | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|
| **Valor Total** | **142.704.574** | **139.225.558** | **151.452.673** | **165.637.001** |
| *EDUCAÇÃO E CULTURA* | 22.872.882 | 24.758.304 | 27.962.191 | 31.935.128 |
| *SAÚDE E SANEAMENTO* | 8.872.688 | 9.600.639 | 11.744.054 | 15.140.408 |
| *ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA* | 20.195.632 | 20.813.896 | 20.170.417 | 20.444.785 |
| *OUTRAS FUNÇÕES* | 90.763.372 | 84.052.718 | 91.576.012 | 98.316.968 |
| **Total da Área Social** | **51.941.202** | **55.172.840** | **59.876.662** | **67.510.322** |

***Fonte: STN – Balanço Geral dos Estados***

A partir das informações apresentadas no quadro acima, podemos concluir que:

- não houve, no período analisado, uma redução nas despesas sociais em termos nominais, sendo que em termos reais, as despesas mantiveram-se constantes;
- os gastos sociais corresponderam no período, em média, a 40% do total das despesas nos Estados;
- as despesas acompanham o crescimento da receita (crescimento de 7% ao ano, em média);
- as despesas com assistência e previdência diminuíram um pouco a partir de 2000, já que houve nos Estados estímulo à constituição de fundos previdenciários que passaram a custear parte das despesas com inativos.

Não há, como querem alguns, incompatibilidade entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. Na verdade, o objetivo final de toda a administração pública deverá ser, sempre, a busca pelo atendimento das necessidades sociais de um País, principalmente daquelas regiões mais carentes.

A responsabilidade fiscal, entendida como a utilização correta e eficiente dos recursos públicos, poderá trazer benefícios sociais para a população. Isto porque vivemos em um País com uma enorme quantidade de recursos, materiais e humanos, o que torna difícil, muitas vezes, entendermos porque tanta gente passa fome no Brasil. No entanto, todos sabemos que a verdadeira causa dos problemas sociais que afligem nosso País chama-se **concentração de renda**.

Em nosso entendimento o setor público brasileiro tem ajudado, ao longo dos anos, a fomentar a concentração de renda no Brasil. Os recursos administrados pelas três esferas de governo (receitas tributárias da União, Estados e Municípios) somaram cerca de R$ 210 bilhões em 2001. Sabemos que boa parte desses recursos foram transferidos ao setor privado de forma suspeita, a partir do superfaturamento de obras, isenções fiscais, anistias, caixa dois, etc. Portanto a solução dos problemas sociais no Brasil deverá, ainda, passar pelo redesenho do setor público brasileiro, começando pela responsabilidade fiscal e o incentivo ao controle fiscal e social.

# 20. Informações à Caixa Econômica Federal - SISTN

Com o objetivo de atender o artigo 51 da LRF que estabelece que 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, a STN firmou convênio com a CEF para que essa instituição coletasse informações dos balanços orçamentário e patrimonial de Estados e Municípios.

Dessa forma, buscou-se facilitar o encaminhamento de informações à União através da CEF que possui agências na maioria dos Municípios brasileiros. Recentemente o convênio da STN com a CEF foi ampliado no sentido de ampliar a coleta de informações estaduais e municipais, através da Portaria STN nº 109, de 2002. A partir da Portaria STN n° 109, Estados e Municípios passaram a encaminhar ao Ministério da Fazenda, através da CEF, cópias de alguns demonstrativos do RGF (demonstrativo de pessoal, dívida, limites e operações de crédito – despesas de capital) e do RREO (RCL, resultado primário e nominal), além de outras informações relativas às operações de crédito contratadas.

As informações encaminhadas a CEF deverão obedecer às orientações das Portarias STN nº 516/02 e 517/02, sem prejuízo das informações que os entes públicos deverão ainda encaminhar aos seus Tribunais de Contas, obedecendo, neste caso, as normas locais.

Cumpre por fim ressaltar, que o encaminhamento de informações ao Ministério da Fazenda, através da Caixa Econômica Federal não se presta ao atendimento dos artigos 52 e 55 da LRF. O atendimento da LRF se dará a partir da publicação do RGF e do RREO nos órgãos oficiais de imprensa.

# 21. Referências Bibliográficas e Informações dos Autores


1. BARROS e SILVA, Fernando Veiga. **Gestão Responsável na Administração Municipal –** Texto elaborado em 2000**.**

2. Constituição Federal Brasileira de 1988.

3. DEBUS, Ilvo e MORGADO, Jeferson. **Orçamento Público**, Vestcon – 2000.

4. KHAIR, Amir Antônio**. Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia de Orientação para as Prefeituras, BNDES – 2000.**

5. Nascimento, Edson Ronaldo e Debus, Ilvo. **Gestão Fiscal Responsável – Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**, JM Editora, Curitiba, junho de 2001.

6. Nascimento, Edson Ronaldo, **Finanças Públicas: União, Estados e Municípios**, Vestcon, 2ª Edição, Brasília, dezembro de 2002. **http://www.vestcon.com.br/**

7. Nascimento, Edson Ronaldo e Gerardo, José Carlos. **Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, BNDES, 2002.

8. **Programa Nacional de Treinamento – Manual Básico de Treinamento para Municípios** - Organizado por Selene Peres Peres Nunes – Brasília – Novembro de 2001.

9. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba: Pareceres dos Procuradores

10. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal**.


## Dados dos Autores


**Edson Ronaldo Nascimento**
**Economista**
**Especialista em Finanças Públicas**
**Gerente da STN/COPEM**
**eronaldo@uol.com.br**
**edson.nascimento@fazenda.gov.br**
**Fone: (61) 412.31.73**

**Ilvo Debus**
**Economista**
**Consultor do PNUD**
**Idebus@uol.com.br**

# Anexo I - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

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

O P R E S I D E N T E D A R E P Ú B L I C A
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 subseqüente.

## 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 subseqüente à aprovação dos balanços semestrais.

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

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

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

Seção IV
Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO III

## DA RECEITA PÚBLICA

### Seção I
### Da Previsão e da Arrecadação

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

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

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
§ 1o Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

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

§ 3o O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subseqüente, 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 pre vistos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

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

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

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

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

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

Subseção I
Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção II
Das Despesas com Pessoal

Subseção I
Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os

pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

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

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

I - União: 50% (cinqüenta 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% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

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

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

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

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

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

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

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

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

§ 6o (VETADO)

Subseção II
Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

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

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

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

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

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

Seção III
Das Despesas com a Seguridade Social

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

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

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

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

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

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

## CAPÍTULO V
## DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (INSTN5-2000)

§ 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 precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2o Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciam entos, 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 Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

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

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

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

da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

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

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

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

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

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

Subseção III
Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

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

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

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

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

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

Subseção IV
Das Operações com o Banco Central do Brasil

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

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

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

III - concessão de garantia.

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

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

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

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

Seção V
Da Garantia e da Contragarantia

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

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

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

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

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

§ 3o (VETADO)

§ 4o (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Seção VI
### Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

## CAPÍTULO VIII
## DA GESTÃO PATRIMONIAL

### Seção I
### Das Disponibilidades de Caixa

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

§ 1o As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

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

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

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

## Seção II
## Da Preservação do Patrimônio Público

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

Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

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

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3o do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

## Seção III
## Das Empresas Controladas pelo Setor Público

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO IX
## DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

### Seção I
### Da Transparência da Gestão Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

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

## Seção III
## Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

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

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

c) despesas, por função e subfunção.

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

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

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

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

Seção IV
Do Relatório de Gestão Fiscal

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

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:

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

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4o;

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção V
Das Prestações de Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e

judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI
Da Fiscalização da Gestão Fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO X
## DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinqüenta 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. (cinqüenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

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

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

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

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de

abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

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

Art. 75. Revoga-se a Lei Complementar no 96, de 31 de maio de 1999.

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

# Anexo II - Lei de Crimes

**LEI Nº 10.028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000.**

**Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.**

**** AC = acrescentado***

O Presidente da República
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** O art. 339 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 339.** Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:**" (NR)**
**"**Pena .....
**"§ 1º** ....."
**"§ 2º** ....."

**Art. 2º** O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

**"CAPÍTULOIV**

**DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS" (AC)***

**"Contratação de operação de crédito" (AC)**

**"Art. 359-A.** Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:**" (AC)**
**"**Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.**" (AC)**
**"*Parágrafo único.*** Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:**" (AC)**
**"I –** com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;**" (AC)**
**"II** – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.**" (AC)**

**"Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar" (AC)**

**"Art. 359-B.** Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:**" (AC)**
**"**Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.**" (AC)**
**"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura" (AC)**

**"Art. 359-C.** Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:**" (AC)**

**“**Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.**” (AC)**
**“**Ordenação de despesa não autorizada**” (AC)**

**“Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:” (AC)**

**“**Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.**” (AC)**
**“**Prestação de garantia graciosa**” (AC)**

**“Art. 359-E.** Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:**” (AC)**

**“**Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.**” (AC)**
**“**Não cancelamento de restos a pagar**” (AC)**

**“Art. 359-F.** Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:**” (AC)**
**“**Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.**” (AC)**
**“**Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura**” (AC)**

**“Art. 359-G.** Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:**” (AC)**
**“**Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.**” (AC)**

**“Oferta pública ou colocação de títulos no mercado” (AC)**

**“Art. 359-H.** Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:**” (AC)**
**“**Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.**” (AC)**

**Art. 3º** A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 10.** .....
.....**”**
**“5)** deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;**” (AC)**
**“6)** ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;**” (AC)**
**“7)** deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;**” (AC)**
**“8)** deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;**” (AC)**
**“9)** ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;**” (AC)**
**“10)** captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;**” (AC)**

**"11)** ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;**" (AC)**
**"12)** realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.**" (AC)**

**"Art. 39-A.** Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.**" (AC)**

**"*Parágrafo único.*** O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.**" (AC)**

**"Art. 40-A.** Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.**" (AC)**
**"*Parágrafo único.*** O disposto neste artigo aplica-se:**" (AC)**
**"I –** ao Advogado-Geral da União;**" (AC)**
**"II –** aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições.**" (AC)**

**"Art. 41-A.** Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia.**" (AC)**

**Art. 4º** O art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:
**"Art. 1º** .....
.....**"**
**"XVI –** deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;**" (AC)**
**"XVII –** ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;**" (AC)**
**"XVIII** – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;**" (AC)**
**"XIX –** deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;**" (AC)**
**"XX** – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;**" (AC)**

**"XXI** – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;**" (AC)**
**"XXII** – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;**" (AC)**
**"XXIII** – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.**" (AC)**
**"**.....

**Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:**

**I –** deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei ***(quadrimestralmente)***;

**II** – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei ***(obrigatório a partir da LDO a ser encaminhada em 2001)***;

**III** – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei ***(para manter as metas fiscais programadas)***;

**IV –** deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo ***(a partir de maio de 2002 - ou jan. de 2003[22] - limite de pessoal acima dos previstos na LRF será crime contra as finanças públicas)***.

**§ 1º** A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

**§ 2º** A infração a que se refere este artigo será **processada e julgada pelo Tribunal de Contas** a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de outubro de 2000.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

**José Gregori**

[22] Esta questão ainda gera dúvidas na interpretação.

# Anexo III – Resolução n° 43, de 21 de dezembro de 2001

**SENADO FEDERAL**

RESOLUÇÃO

Nº 43 , DE 2001

Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O SENADO FEDERAL resolve:

**Art.** 1º Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia.

CAPÍTULO I

Das Definições

**Art.** 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

*Parágrafo único.* A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

**Art.** 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

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

**Art.**4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - 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 Federal.

§ 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 com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

CAPÍTULO II

Das Vedações

**Art.** 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - 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;

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

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços;

IV - realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;

V - conceder qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, que não atendam ao disposto no § 6º do art. 150, e no inciso VI, e na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

§ 1º Constatando-se infração ao disposto no *caput*, e enquanto não promovido o cancelamento ou amortização total do débito, as dívidas serão consideradas vencidas para efeito do cômputo dos limites dos arts. 6º e 7º e a entidade mutuária ficará impedida de realizar operação sujeita a esta Resolução.

§ 2º Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de *royalties* será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.

§ 3º Nas operações a que se refere o inciso VI, serão observadas as normas e competências da Previdência Social relativas à formação de Fundos de Previdência Social.

CAPÍTULO III

Dos Limites e Condições para a Realização de Operações de Crédito

**Art.** 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§ 2º Não serão computados como despesas de capital, para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - as despesas realizadas e as previstas que representem 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; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação ou pela União.

§ 3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II do § 2º, se concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, terá seu valor deduzido das despesas de capital.

§ 4º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

§ 5° Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 6º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

**Art.** 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 6º deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 9º e 10, respectivamente.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o *caput* as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

§ 4º O cálculo do comprometimento a que se refere o inciso II do *caput* será feito pela média anual, nos 5 (cinco) exercícios financeiros subseqüentes, incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano.

§ 5º Os entes da Federação que apresentarem a média anual referida no § 6º superior a 10% (dez por cento) deverão apresentar tendência não crescente quanto ao comprometimento de que trata o inciso II do *caput*.

§ 6º Para os efeitos deste artigo, a receita corrente líquida será projetada mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.

§ 8º O disposto no inciso II do *caput* não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

**Art.**8º O Ministério da Fazenda não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito de tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

**Art.** 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

**Art.** 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

**Art.** 11. Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

**Art.** 12. Para efeito do disposto no art. 11 será observado o seguinte:

I - é definido o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) para o resgate dos títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seu vencimento, refinanciando-se no máximo 95% (noventa e cinco por cento) do montante vincendo;

II - o Estado, o Distrito Federal ou o Município cujo dispêndio anual, definido no inciso II do art. 7º, seja inferior a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida deve promover resgate adicional aos 5% (cinco por cento), estabelecidos no inciso I, em valor suficiente para que o dispêndio anual atinja 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - em caso excepcional, devidamente justificado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão pleitear ao Senado Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, autorização para o não cumprimento dos limites fixados nos arts. 6º e 7º, exclusivamente para fins de refinanciamento de títulos da dívida pública.

*Parágrafo único.* O disposto neste artigo não se aplica aos títulos da dívida pública emitidos com vistas a atender à liquidação de precatórios judiciais pendentes de pagamento, objeto do parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Art.** 13. A dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, objeto de refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e a dos Municípios poderá ser paga em até 360 (trezentas

e sessenta) prestações mensais e sucessivas, nos termos de contrato que vier a ser firmado entre a União e a respectiva unidade federada.

§ 1º A obtenção do refinanciamento de que trata o *caput* para os títulos públicos emitidos para o pagamento de precatórios judiciais é condicionada à comprovação, pelo Estado ou pelo Município emissor, da regularidade da emissão, mediante apresentação de certidão a ser expedida pelo Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado, acompanhada de toda a documentação necessária, comprovando a existência dos precatórios em 5 de outubro de 1988 e seu enquadramento no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a efetiva utilização dos recursos captados em emissões similares, anteriormente autorizadas pelo Senado Federal, no pagamento dos precatórios definidos pelo citado dispositivo constitucional.

§ 2º Os títulos públicos emitidos para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que não cumprirem o disposto no § 1º, somente poderão ser refinanciados para pagamento em 120 (cento e vinte) parcelas iguais e sucessivas.

§ 3º Os títulos públicos emitidos após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, excluídos os não negociados, poderão ser refinanciados junto à União em até 120 (cento e vinte) parcelas iguais e sucessivas, nos termos do *caput* deste artigo, desde que os Estados e os Municípios emissores comprovem que tomaram as providências judiciais cabíveis, visando o ressarcimento dos valores referentes a deságios concedidos e “taxas de sucesso” pagas.

§ 4º Até que haja pronunciamento final da Justiça sobre a validade dos títulos a que se refere o § 3º, a União deverá depositar os valores correspondentes aos seus refinanciamentos em depósito judicial vinculado, a partir da data do respectivo vencimento, em nome do Estado ou do Município emissor.

**Art.** 14. A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária deve cumprir as seguintes condições:

I - realizar-se somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 (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 - será vedada enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada.

**Art.**15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 2 (dois) quadrimestres anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o *caput* deste artigo o refinanciamento da dívida mobiliária.

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

**Art.** 16. É vedada a contratação de operações de crédito pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que respondam por valores devidos, vencidos e não pagos, de principal ou encargos, relativos às dividas consolidada, mobiliária ou por antecipação de receita orçamentária e a precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000, e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

**Art.** 17. É vedada a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada.

**Art.**18. A concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo exigirá:

I - o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

II - a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

§ 1º Consideram-se inadimplentes os tomadores com dívidas vencidas por prazo igual ou superior a 30 (trinta) dias e não renegociadas.

§ 2º A comprovação do disposto no inciso II será feita por meio de certidão do Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado o garantidor.

§ 3º Não será exigida contragarantia de órgãos e entidades que integrem o próprio Estado, o Distrito Federal, ou o Município, conforme definido no art. 2º desta Resolução.

§ 4º O Estado, o Distrito Federal ou o Município que tiver dívida honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, não poderá contratar novas operações de crédito até a total liquidação da mencionada dívida.

§ 5º Excetua-se da vedação a que se refere o § 4º, o refinanciamento da dívida mobiliária.

**Art.** 19. As leis que autorizem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a emitir títulos da dívida pública deverão conter dispositivos garantindo que:

I - a dívida resultante de títulos vencidos e não resgatados será atualizada pelos mesmos critérios de correção e remuneração dos títulos que a geraram;

II - os títulos guardem equivalência com os títulos federais, tenham poder liberatório para fins de pagamento de tributos, e seus prazos de resgate não sejam inferiores a 6 (seis) meses, contados da data de sua emissão.

**Art.**20. Os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter qualquer cláusula:

I - de natureza política;

II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;

III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e

IV - que implique compensação automática de débitos e créditos.

CAPÍTULO IV

Dos Pleitos para a Realização de Operações de Crédito

**Art.** 21. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, instruídos com:

I - pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 3º do art. 33; no art. 37; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico dos Municípios, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do Estado de sua localização, que ateste a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social - PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, ao Fundo de Investimento Social - Finsocial, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o cumprimento da Lei n° 9.717, de 27 de novembro de 1998;

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o *caput* do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.

§ 2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

**Art.**22. Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios serão instruídos com:

I - documentação prevista nos incisos I, II, IV a VIII e XI a XIII do art. 21;

II - solicitação da instituição financeira que tenha apresentado, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, proposta firme de operação de crédito, contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias; e

III - documento, assinado pelo Chefe do Poder Executivo, discriminando as condições da operação proposta pela instituição financeira e contendo declaração de concordância com as mesmas.

**Art.**23. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria; e

III - documentação de que trata o art. 21.

*Parágrafo único.* No caso de operações de crédito externas, a documentação de que trata o *caput* deverá ser encaminhada ao Senado Federal por meio de mensagem do Presidente da República.

**Art.** 24. A constatação de irregularidades na instrução de processos de autorização regidos por esta Resolução, tanto no âmbito do Ministério da Fazenda quanto no do Senado Federal, implicará a devolução do pleito à origem, sem prejuízo das eventuais cominações legais aos infratores.

§ 1º A devolução de que trata este artigo deverá ser comunicada ao Poder Legislativo local e ao Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante.

§ 2º Caso a irregularidade seja constatada pelo Ministério da Fazenda, este deverá informar, também, ao Senado Federal.

§ 3º A Comissão de Assuntos Econômicos ou o Plenário do Senado Federal poderão realizar diligências junto aos pleiteantes, no sentido de dirimir dúvidas e obter esclarecimentos.

**Art.** 25. O encaminhamento dos pleitos pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal deve ser feito no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contado do recebimento da documentação completa exigida por esta Resolução.

§ 1º Caso o Ministério da Fazenda constate que a documentação recebida não é suficiente para sua análise, solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo igual prazo a partir do cumprimento das exigências.

§ 2º Não atendidas as exigências no prazo de que trata o *caput* deste artigo, o pleito deverá ser indeferido.

**Art.**26. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, caso tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, deverão remeter, quando solicitado, ao Ministério da Fazenda:

I - informações sobre o montante das dívidas flutuante e consolidada, interna e externa;

II - cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive os parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com especificação das parcelas vencidas e não pagas; e

III - balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.

*Parágrafo único.* O descumprimento do disposto no *caput* implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.

**Art.** 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão encaminhar ao Ministério da Fazenda, na forma e periodicidade a ser definida em instrução específica daquele Órgão, as informações necessárias para o acompanhamento das operações de crédito aprovadas nos termos desta Resolução e para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, conforme previsto nos arts. 31 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

*Parágrafo único.* O descumprimento do disposto neste artigo implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.

**Art.** 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I - de crédito externo;

II - decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

*Parágrafo único.* O Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

**Art.** 29. Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal quando

atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos:

I - demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32;

II - análise do mérito da operação de crédito, avaliando sua oportunidade, seus custos e demais condições, e seu impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público; e

III - demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação.

§ 1º O parecer a que se refere o *caput* incluirá, obrigatoriamente, conclusão favorável ou contrária ao mérito do pleito.

§ 2º Nos pleitos relativos a emissão de títulos da dívida pública, o parecer a que se refere o *caput* conterá, também:

I - especificação do valor dos títulos a serem emitidos e do valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, com indicação das datas de referência de tais valores;

II - análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos nesse mercado; e

III - em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução dos títulos desde sua emissão, registrando-se sua valorização ao longo do tempo.

**Art.**30. Quando não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal não serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal.

*Parágrafo único.* O Ministério da Fazenda devolverá os pleitos a que se refere o *caput*, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal.

**Art.** 31. As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte procedimento pelo Ministério da Fazenda:

I - os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 serão indeferidos de imediato;

II - os pleitos que atenderem aos requisitos mínimos, definidos no art. 32, serão autorizados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis;

**Art.**32. Considera-se requisito mínimo, para os fins desta Resolução, o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22 e 23.

**Art.** 33. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de que trata esta Resolução não poderão ser apreciados em regime de urgência, salvo quando proposto pela Comissão de Assuntos Econômicos.

**Art.** 34. A reunião da Comissão de Assuntos Econômicos que deliberar sobre pedido de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução deverá contar com a presença de representante do Estado, do Distrito Federal ou do Município, para apresentação do pleito, e de representante do Ministério da Fazenda, para exposição do parecer por ele emitido.

*Parágrafo único.* O não-comparecimento de qualquer desses representantes implicará o adiamento da votação do pleito, que passará ao primeiro lugar da pauta da reunião seguinte.

**Art.** 35. A indicação dos relatores dos pedidos de autorização para realização de operações de crédito de que trata esta Resolução será feita mediante a estrita observância da ordem de entrada do pedido na Comissão de Assuntos Econômicos e da relação de membros titulares da mesma Comissão, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do Senado Federal.

*Parágrafo único.* Senador já indicado como relator de pedido de que trata o *caput* não será designado novamente antes que todos os membros titulares da referida Comissão tenham sido designados relatores de pedidos da mesma espécie.

CAPÍTULO V

Das Operações de Antecipação de Receita Orçamentária e Venda de Títulos Públicos

**Art.** 36. As operações de antecipação de receita orçamentária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

*Parágrafo único.* O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais do processo de que trata o *caput*.

**Art.**37. O Ministério da Fazenda analisará o enquadramento das operações de antecipação de receita orçamentária no disposto nesta Resolução, tomando por base as condições da proposta firme de que trata o inciso II do art. 22.

§ 1º Estando o pleito de realização da operação de antecipação de receita orçamentária enquadrado nas exigências desta Resolução, o Ministério da Fazenda solicitará ao Banco Central do Brasil a realização do processo competitivo eletrônico, que se dará por meio da divulgação da proposta firme a todo o sistema financeiro, em recinto ou meio eletrônico mantido por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou em meio eletrônico mantido pelo Banco Central do Brasil, sendo permitido a qualquer instituição financeira, inclusive àquela que encaminhou a proposta firme ao Ministério da Fazenda, oferecer a mesma operação com juros inferiores ao da proposta firme inicial.

§ 2º O resultado do processo competitivo de que trata o § 1º será divulgado pelo Banco Central do Brasil, sempre que possível por meio eletrônico, a todas as instituições financeiras, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao Tribunal de Contas competente, com descrição detalhada das ofertas realizadas.

§ 3º Não serão aceitas propostas que cobrem outros encargos que não a taxa de juros da operação, a qual deve ser, obrigatoriamente, prefixada ou indexada à Taxa Básica Financeira - TBF.

§ 4º A proposta firme não poderá apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento.

§ 5º A novação de operações vincendas ou vencidas será submetida ao mesmo rito de análise e processo competitivo das operações novas.

§ 6º Realizado o processo competitivo de que trata o § 1º, a operação de antecipação da receita orçamentária só poderá ser contratada após a entrega, ao Ministério da Fazenda, de declaração da não ocorrência de reciprocidade ou condição especial que represente custo

adicional ao expresso pela taxa de juros da operação, assinada por representante da instituição financeira e pelo chefe do Poder Executivo.

**Art.** 38. Os pedidos de autorização para o lançamento, oferta pública ou colocação no mercado de títulos da dívida pública, destinados a refinanciar títulos vincendos, devem ser encaminhados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias úteis do primeiro vencimento dos títulos a serem refinanciados.

§ 1º O descumprimento do disposto no *caput* implicará a alteração das datas-base de todos os títulos a serem emitidos, que serão postergadas por período equivalente ao número de dias úteis de atraso, sem que haja a correspondente correção do valor nominal dos títulos a serem emitidos.

§ 2º Estando incompleta a documentação encaminhada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, o Ministério da Fazenda solicitará a complementação dos documentos e informações, considerando-se, para efeito do disposto no § 1º, a data de entrega da documentação completa.

**Art.** 39. A venda de títulos da dívida pública por seus emissores será efetuada, obrigatoriamente, em leilões públicos eletrônicos realizados pelo Banco Central do Brasil ou por entidade auto-reguladora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º O Banco Central do Brasil baixará normas específicas para regulamentar os procedimentos operacionais dos leilões de que trata este artigo.

§ 2º É obrigatória a publicação de edital do leilão a que se refere o *caput* com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis da data prevista para sua realização.

§ 3º Após a realização do leilão eletrônico, o Banco Central do Brasil encaminhará as informações relevantes sobre os mesmos, sempre que possível por meio eletrônico, às instituições financeiras, ao Ministério da Fazenda, ao Senado Federal, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao Tribunal de Contas competente.

§ 4º A recolocação, no mercado, de títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, mantidos em suas respectivas tesourarias ou fundos das dívidas, será feita, obrigatoriamente, por meio de leilões eletrônicos, na forma definida neste artigo.

**Art.** 40. O Senado Federal solicitará ao Banco Central do Brasil, quando julgar necessário, a fiscalização de operação de crédito específica junto à instituição financeira credora.

**Art.** 41. O Ministério da Fazenda informará mensalmente ao Senado Federal:

I - a posição de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações;

II - cada uma das operações de crédito autorizadas e não autorizadas no período, fornecendo dados sobre:

a) *entidade mutuária;*

b) *prazo da operação;*

c) *condições de contratação, tais como valor, garantias e taxas de juros;*

III - número de instituições financeiras participantes das operações de crédito autorizadas no período, classificadas por tipo de operação;

IV - número de instituições financeiras que apresentaram propostas para realização de operações de antecipação de receita orçamentária, no processo competitivo definido pelo art. 36; e

V - outras informações pertinentes.

§ 1º O Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantindo o acesso público às informações, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 2º Os nomes das instituições financeiras autorizadas a realizar as operações de antecipação de receita orçamentária serão informados exclusivamente ao Senado Federal.

**Art.** 42. O Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, relatório analítico das operações de compra e venda de títulos públicos de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios realizadas no período, com especificação, para cada resolução autorizativa do Senado Federal, da modalidade da operação, dos valores e quantidades negociadas, de seus custos e deságios e da relação dos participantes da cadeia de compra e venda.

*Parágrafo único.* O Banco Central do Brasil, sempre que solicitado, encaminhará ao Senado Federal relação dos participantes da cadeia de compra e venda a que se refere o *caput* deste artigo.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Finais e Transitórias

**Art.** 43. Os protocolos e contratos, e suas posteriores alterações, firmados pelos Estados e pelo Distrito Federal com a União, relativos à renegociação de dívidas preexistentes, sob a égide da Lei nº 9.496, de 1997, serão encaminhados à Comissão de Assuntos Econômicos, para apreciação no prazo de 15 (quinze) dias, submetendo-se o resultante parecer à deliberação do Plenário do Senado Federal.

§ 1º É dispensada a instrução, nos termos do art. 21, dos pedidos de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput*.

§ 2º O Poder Executivo Federal instruirá os pedidos de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput* com as minutas dos respectivos protocolos e contratos, acrescidas dos pareceres emitidos por seus órgãos técnicos tais como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil.

§ 3º O montante e os serviços das operações de crédito decorrentes dos protocolos e contratos de que trata o *caput*, não serão computados nos limites estabelecidos nos arts. 6º e 7º.

§ 4º Em nenhuma hipótese será examinado pelo Senado Federal pedido de autorização para a execução dos protocolos e contratos de que trata o *caput*, sem que nele estejam contidas as seguintes informações:

I - receita corrente líquida, na forma definida no art. 4º; e

II - montante das dívidas a serem negociadas.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, também aos contratos firmados entre os Municípios e a União para o refinanciamento de suas respectivas dívidas globais.

**Art.** 44. As resoluções do Senado Federal que autorizarem as operações de crédito objeto desta Resolução incluirão, ao menos, as seguintes informações:

I - valor da operação e moeda em que será realizada, bem como o critério de atualização monetária;

II - objetivo da operação e órgão executor;

III - condições financeiras básicas da operação, inclusive cronograma de liberação de recursos; e

IV - prazo para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, para as demais operações de crédito.

§ 1º Nas operações de crédito autorizadas em conformidade com o inciso III do art. 12, a condição de excepcionalidade será expressamente mencionada no ato de autorização.

§ 2º Nas operações de crédito externo com garantia da União, a concessão da garantia será expressamente mencionada no ato de autorização.

**Art.** 45. A fiscalização quanto à correta utilização dos recursos arrecadados com a venda dos títulos vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias compete aos Tribunais de Contas a que estão jurisdicionadas as entidades emissoras.

*Parágrafo único.* A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal poderá, havendo evidências de irregularidade, realizar diligência nos termos do § 3º do art. 24 ou solicitar ao respectivo Tribunal de Contas que realize auditoria na aplicação dos recursos obtidos por meio da colocação dos títulos de que trata o *caput*.

**Art.** 46. O valor atualizado dos recursos obtidos através da emissão de títulos vinculados ao disposto no parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, utilizados para finalidades distintas, passa a ser considerado dívida vencida, para efeito do cálculo dos limites definidos nos arts. 6º e 7º desta Resolução, até que haja o resgate de títulos em valor atualizado equivalente ao desvio de finalidade incorrido.

**Art.** 47. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, *a* e *b*, e II, da Constituição Federal, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações.

**Art.** 48. Para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, é fixado o limite de 11% (onze por cento) da receita líquida real, conforme definida no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997.

§ 1º O valor resultante da aplicação do limite definido no *caput* será utilizado no pagamento de amortizações, juros e demais encargos da dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991, do refinanciamento de dívidas junto ao FGTS e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, no art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, na Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993, da comissão de serviços das operações amparadas pela Lei nº 8.727, de 1993, das dívidas relativas a financiamentos imobiliários firmados pelas entidades vinculadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por eles assumidas mediante aditivo, e das dívidas resultantes de renegociações realizadas com base na Lei nº 8.727, de 1993, nessa ordem.

§ 2º A diferença entre o somatório dos pagamentos ocorridos na forma do § 1º e o valor equivalente ao limite definido no *caput* será utilizada no resgate da dívida mobiliária.

§ 3° O percentual definido no *caput* será aplicado sobre um duodécimo da receita líquida real.

§ 4º Para efeito de apuração do valor de cada uma das prestações mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 8.727, de 1993, serão deduzidos os dispêndios com as amortizações, juros e demais encargos das dívidas ali mencionadas, efetuados no mês anterior ao do pagamento da referida prestação.

**Art.** 49. Aos contratos firmados pelos Estados e pelo Distrito Federal com a União, no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) aplica-se o disposto no art. 45.

*Parágrafo único.* Os pleitos de que trata este artigo são dispensados do cumprimento do disposto no art. 15.

**Art.** 50. O disposto nesta Resolução não se aplica às atuais autarquias financeiras.

**Art.** 51. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Art.** 52. Revogam-se as Resoluções nºs 78 e 93, de 1998; 19, 22, 28, 40 e 74, de 1999; e 58, 62, 63, 64 e 65, de 2000, todas do Senado Federal.

# Anexo IV – Resolução n° 40, de 20 de dezembro de 2001

**SENADO FEDERAL**

RESOLUÇÃO

Nº 40 , DE 2001

Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

O **SENADO FEDERAL** resolve:

**Art**. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I - Estado, Distrito Federal e Município: as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

**Art**. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - 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 Federal.

§ 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 com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades.

§ 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada.

**Art**. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

*Parágrafo único.* Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art**. 4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o *caput*, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que:

a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e

b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.

*Parágrafo único.* Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento do disposto neste artigo em até 30 (trinta) dias após a data de referência das apurações.

**Art**. 5º Durante o período de ajuste, o Estado, o Distrito Federal ou o Município que não cumprir as disposições do art. 4º ficará impedido, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito, excetuadas aquelas que, na data da publicação desta Resolução, estejam previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

**Art**. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## Anexo V - Situação Fiscal e Econômica dos Estados Brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal

*R$ mil*

| UF | PIB | Dívida Líquida | | Pessoal Executivo | | Receita Corrente Líquida | | Dívida C. Líquida/RCL * | | Pessoal Executivo/RCL ** | | Res. Primário | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| AC | 2.369.538 | 705.834 | 670.317 | 320.390 | 370.578 | 677.082 | 857.387 | 1,04 | 0,78 | 0,47 | 0,43 | 103.447 | 100.382 |
| AL | 10.662.919 | 2.670.510 | 2.628.363 | 529.607 | 658.700 | 1.195.875 | 1.375.355 | 2,23 | 1,91 | 0,44 | 0,48 | 129.369 | -48.100 |
| AM | 15.401.995 | 1.136.465 | 1.409.551 | 861.788 | 932.216 | 1.655.762 | 2.288.852 | 0,69 | 0,62 | 0,52 | 0,41 | 495.487 | -24.883 |
| AP | 2.309.788 | 31.016 | 35.232 | 250.000 | 265.809 | 678.300 | 701.103 | 0,05 | 0,05 | 0,37 | 0,38 | 55.000 | 131.248 |
| BA | 52.129.829 | 8.362.056 | 9.477.167 | 1.970.983 | 2.195.055 | 5.105.240 | 5.715.509 | 1,64 | 1,66 | 0,39 | 0,38 | 643 | 170.920 |
| CE | 21.445.839 | 2.711.864 | 3.401.786 | 1.321.548 | 1.503.566 | 3.103.121 | 3.628.077 | 0,87 | 0,94 | 0,43 | 0,41 | 225.211 | 329.597 |
| DF | 21.325.339 | 1.153.478 | 1.200.158 | 1.055.579 | 1.165.876 | 3.209.332 | 3.500.542 | 0,36 | 0,34 | 0,33 | 0,33 | 103.252 | 250.101 |
| ES | 17.771.532 | 2.129.037 | 2.123.028 | 977.255 | 1.083.870 | 2.176.257 | 2.565.412 | 0,98 | 0,83 | 0,45 | 0,42 | -29.776 | 870.972 |
| GO | 23.695.377 | 7.928.464 | 8.701.059 | 1.313.715 | 1.474.605 | 2.671.633 | 3.284.442 | 2,97 | 2,65 | 0,49 | 0,45 | -44.906 | 707.066 |
| MA | 11.847.688 | 4.624.286 | 4.792.736 | 870.808 | 775.621 | 1.794.116 | 2.121.935 | 2,58 | 2,26 | 0,49 | 0,37 | 271.324 | 254.146 |
| MG | 114.922.577 | 25.461.101 | 29.024.456 | 6.150.000 | 7.170.322 | 9.629.796 | 11.423.134 | 1,41 | 1,23 | 0,64 | 0,63 | 116.022 | 270.555 |
| MS | 16.586.764 | 4.133.669 | 4.614.251 | 609.958 | 744.838 | 1.335.384 | 1.627.510 | 3,10 | 2,84 | 0,46 | 0,46 | -72.073 | 261.706 |
| MT | 13.032.457 | 4.379.490 | 4.902.981 | 743.000 | 744.839 | 1.748.543 | 2.088.871 | 2,50 | 2,35 | 0,42 | 0,36 | 266.186 | 306.241 |
| PA | 24.880.145 | 1.314.362 | 1.363.495 | 977.782 | 1.154.556 | 2.313.543 | 2.706.265 | 0,57 | 0,50 | 0,42 | 0,43 | 114.210 | 123.847 |
| PB | 8.293.382 | 2.199.834 | 1.977.969 | 730.000 | 708.921 | 1.490.843 | 1.801.118 | 1,48 | 1,10 | 0,49 | 0,39 | 117.000 | 179.064 |
| PE | 27.249.683 | 2.961.347 | 3.704.094 | 1.702.072 | 1.831.415 | 3.458.338 | 3.803.157 | 0,86 | 0,97 | 0,49 | 0,48 | -486.581 | -442.281 |
| PI | 5.923.844 | 2.002.177 | 2.172.771 | 522.438 | 607.941 | 1.155.252 | 1.185.252 | 1,73 | 1,83 | 0,45 | 0,51 | 87.921 | 182.395 |
| PR | 67.531.823 | 7.604.507 | 8.395.766 | 3.000.000 | 3.071.227 | 5.709.876 | 6.260.845 | 1,33 | 1,34 | 0,53 | 0,49 | 920.259 | 587.934 |
| RJ | 132.694.109 | 23.870.049 | 26.159.211 | 4.600.584 | 4.782.106 | 11.529.908 | 13.705.699 | 2,07 | 1,91 | 0,40 | 0,35 | 1.096.659 | 1.034.996 |
| RN | 10.662.919 | 908.118 | 984.289 | 814.677 | 816.645 | 1.439.524 | 1.784.766 | 0,63 | 0,55 | 0,57 | 0,46 | 71.227 | 130.529 |
| RO | 8.293.382 | 1.002.894 | 1.052.611 | 406.482 | 401.970 | 902.789 | 1.019.614 | 1,11 | 1,03 | 0,45 | 0,39 | 76.263 | 220.910 |
| RR | 1.184.769 | 160.000 | 144.204 | 200.000 | 199.298 | 517.009 | 604.774 | 0,31 | 0,24 | 0,39 | 0,33 | 6.771 | 99.750 |
| RS | 91.227.200 | 17.740.010 | 18.089.149 | 4.106.292 | 3.825.221 | 6.657.896 | 7.378.394 | 2,66 | 2,45 | 0,62 | 0,52 | 256.381 | 455.044 |
| SC | 39.097.371 | 6.018.289 | 5.989.549 | 1.710.773 | 1.796.422 | 3.288.096 | 3.904.463 | 1,83 | 1,53 | 0,52 | 0,46 | 542.123 | 720.275 |
| SE | 5.923.844 | 1.064.373 | 1.086.809 | 700.000 | 661.504 | 1.209.361 | 1.395.943 | 0,88 | 0,78 | 0,58 | 0,47 | -28.671 | 117.597 |
| SP | 437.179.698 | 62.347.593 | 70.109.969 | 15.913.965 | 17.183.741 | 32.298.817 | 35.683.659 | 1,93 | 1,96 | 0,49 | 0,48 | 2.100.000 | 1.606.756 |
| TO | 1.125.019 | 323.219 | 248.221 | 314.988 | 389.747 | 922.333 | 1.084.734 | 0,35 | 0,23 | 0,34 | 0,36 | 140.916 | 161.138 |
| **Total** | ***1.184.768.830*** | ***194.944.042*** | ***214.459.192*** | ***52.674.684*** | ***56.516.609*** | ***107.874.026*** | ***123.496.812*** | ***1,81*** | ***1,74*** | ***0,49*** | ***0,46*** | ***6.633.664*** | ***8.757.905*** |

*Fonte: Relatórios Fiscais Publicados pelos Estados*

** Limite legal = 2,00 para Estados*

*** Limite legal = 49% para o Executivo Estadual*