

CARTILHA DE GESTÃO FISCAL PARA O ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Org. Prof. Carlos Roberto de Miranda Gomes



ESCOLA DE **C**ONTAS
Professor
SEVERINO LOPES DE OLIVEIRA

T **C** **E**

Natal
Rio Grande do Norte



Maio/2004



Governo do Estado do Rio Grande do Norte
TRIBUNAL de CONTAS do ESTADO

TARCÍSIO COSTA
Presidente

LAÉRCIO SEGUNDO DE OLIVEIRA
Secretário Geral

ESCOLA DE CONTAS
Professor
SEVERINO LOPES DE OLIVEIRA
Natal
Rio Grande do Norte



CARLOS ROBERTO DE MIRANDA GOMES
Diretor Geral

MARIA ALBANÍZIA DA SILVA CARVALHO
Coordenadora de Administração e Finanças

FRANCISCO XAVIER SIQUEIRA
Coordenador de Capacitação Profissional

CARLOS ROBERTO ROSSO GOMES
Secretário



Av. Presidente Getúlio Vargas, 690 - Ed. Dr. Múcio Vilar Ribeiro Dantas
6º Andar - Telefax: (84) 215-1936 - Petrópolis - Natal/RN - CEP: 59.012-360

Sumário

Apresentação	04
Considerações Gerais em torno da LRF	06
Ano de Eleição	06
O que significa "responsabilidade fiscal"	07
Princípios	07
O que é Receita Corrente Líquida (RCL)	08
Do Planejamento	11
Da limitação de empenho	11
Da Previsão e Arrecadação de tributos	12
Da Geração de Despesas	14
Estágios ou fases da Despesa	19
Restos a Pagar	20
Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado	20
Despesas com Pessoal	21
O Alerta	24
Limite Prudencial	24
Limite Total	25
Terceirização	25
Operações de Crédito	26
Operações ARO	26
Da Transparência	26
Das Audiências Públicas	27
Do acesso do povo às Contas Públicas	27
Da Escrituração, Consolidação e Divulgação	27
RREO	28
RGF	29
Prestação de Contas	30
Fiscalização da Gestão	31
Ordenadores de Despesas	32
Implicações Penais	32

Apresentação

A Escola de Contas é a realização de um antigo anseio dos que fazem o Tribunal de Contas, concretizado pela ação decidida do Presidente Tarcísio Costa ao encaminhar projeto à Augusta Assembléia Legislativa do Estado, que o transformou na Lei Complementar nº 258, de 02 de dezembro de 2003.

Pela Resolução nº 006/2004-TCE, de 12 de fevereiro de 2004, a Corte de Contas, numa justa homenagem de reconhecimento ao seu ex-Diretor Geral Severino Lopes de Oliveira, deu o seu nome à recém criada Escola.

Afinal, através da Resolução nº 008/2004-TCE, de 26 de fevereiro de 2004 foi aprovado o seu Regimento Interno, tendo por finalidades o desenvolvimento de estudos relacionados com as técnicas de controle da administração pública, o planejamento e execução de ações destinadas à capacitação e ao aperfeiçoamento dos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas, bem como a realização de treinamento dos gestores e técnicos pertencentes aos órgãos jurisdicionados, sem embargo da promoção de cursos de formação, ciclos de estudos, conferências, simpósios, seminários, palestras e outros eventos assemelhados, como também a realização de pesquisa e consultoria em gestão pública e cursos de extensão voltados para os interesses na área de Direito Financeiro, Administrativo, Tributário, Contabilidade e Gestão Pública.

Também fazem parte das atribuições da Escola a tarefa de fixar critérios para a realização de concurso público visando ao preenchimento de vagas porventura existentes no Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas, bem como para a seleção de estudantes interessados na prática de estágio supervisionado, avaliação de desempenho funcional no caso de servidores no exercício de estágio probatório ou para fins de preenchimento dos critérios atinentes à progressão funcional. Neste primeiro ano de funcionamento, estaremos voltados para a integração entre os controles interno e externo, com especial atenção aos gestores municipais, por ser este o último ano dos seus mandatos, onde existem restrições adicionais para o controle das contas públicas, o que nos motivou a elaborar esta *Cartilha de Gestão Fiscal*.

Natal - maio - 2004

Carlos Roberto de Miranda Gomes
Diretor Geral

***Atenção Gestores Públicos
Em qualquer atividade
Vamos administrar
Com responsabilidade
Dentro das normas legais
Da nossa realidade.***

**(Sebastião Dias)
divulgação da ECPBG(Pe)**

Considerações Gerais em torno da LRF

Embora não apresentando forma ideal, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, publicada no DOU de 05/5/2000, vigente na data de sua publicação sem nenhuma atenção ao resguardo de um período de *vacatio legis*, trouxe a tão aguardada Lei de Responsabilidade Fiscal, provocando, a um só tempo, uma diretriz para as finanças públicas do País e uma radical mudança de comportamento na Administração brasileira.

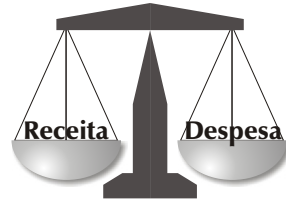
O seu campo de ação é bastante largo, objetivando o estabelecimento de normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, consagrando princípios constitucionais e promovendo o equilíbrio das finanças do Estado.

Desde a instituição do Estado Gerencial, responsável, criativo e eficiente, como pretendeu a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, cobrava-se a edição de uma Lei que instrumentalizasse todos os princípios constitucionais inaugurados, o que agora se concretiza com a LRF, tendo-se a lamentar, apenas, a guarida dada a instrumentos e metodologia alienígenas, que não guardam a mesma simetria com a nossa cultura e os nossos costumes, parecendo uma imposição e, por isso, sofrendo alguma reação.

Ano de eleição

Além do ordenamento regular para cada exercício financeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal opõe restrições adicionais para o controle das contas públicas em anos de eleição, que coincidem com o último dos mandatos executivos, além de outras ditadas pela legislação eleitoral.

O que significa “responsabilidade fiscal” ?



Art. 1º

.....

§ 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 e 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.

Princípios

- busca do equilíbrio entre os gastos com ações governamentais, de toda natureza, e os recursos que a sociedade coloca à disposição dos governos, na forma de pagamento de tributos, para atendê-las;
- gestão responsável dos recursos públicos, com destaque para a manutenção das dívidas e dos *déficits* em níveis prudentes;
- prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais e limitação de gastos públicos continuados, compensando-se os efeitos financeiros decorrentes de aumento duradouro do gasto;
- transparência e amplo acesso da sociedade aos resultados fiscais obtidos com o uso dos recursos públicos, através de incentivo à participação popular, realização de audiências públicas e publicações em meios eletrônicos.

O que é Receita Corrente Líquida (RCL)

Art. 2º

.....

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

...

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.

CF, art. 201:

§ 9º. Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Lei nº 9.796/99).

Entenda-se como:

a) receita tributária - a oriunda da cobrança de impostos, taxas e contribuição de melhoria, na conformidade do art. 11 da Lei 4.320/64 e seus parágrafos;

b) receita de contribuições - a resultante da cobrança de contribuições sociais e econômicas;

c) receita patrimonial - a decorrente do resultado financeiro obtido do patrimônio público, isto é, de bens móveis e imóveis ou advinda de participação societária ou de *superávits* apurados das operações de alienações de bens patrimoniais;

d) receita industrial - a decorrente de atividades industriais exploradas pelo ente público;

e) receitas agropecuárias - as provenientes das atividades ou explorações agropecuárias (produção vegetal e animal e derivados, beneficiamento ou transformações desses produtos, em instalações nos próprios estabelecimentos);

f) receita de serviços - aquela que provém da prestação de serviços de comércio, transporte, serviços hospitalares e congêneres;

g) transferências correntes - as recebidas de outras pessoas de direito público, inclusive as de origem constitucional [CF, arts, 157 ao 159 e 162] ou legal [convênios e semelhantes] ou advindas de pessoas privadas, quando destinadas a atender a despesas de manutenção e funcionamento, nas condições estabelecidas pelos repassadores ou pela própria administração da entidade e que se destinam a atender a despesas correntes [**Ver sobre o assunto o detalhamento da Portaria nº 248, de 28/4/2003, da Secretaria do Tesouro Nacional**];

h) outras receitas correntes - são as provenientes de multas, juros de mora, indenizações e restituições, da cobrança da dívida ativa e outras;

i) receitas da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) - conforme o § 1º, do art. 2º da LRF, serão computados os valores pagos e recebidos em decorrência desta última, cuja validade expira no exercício de 2002, conforme o art. 31 dessa LC;

j) valores recebidos e pagos do FUNDEF [Lei nº 9.424/96] - ver, ainda, o art. 60 e seus parágrafos do ADCT/CF].

Uma vez composto o somatório dessas parcelas, para se encontrar a RCL serão feitas as seguintes deduções:

I - no caso da União:

a) dos valores transferidos aos Estados e Municípios, por determinação constitucional ou legal, como os Fundos de Participação e os recursos do SUS;

b) as contribuições mencionadas na CF art. 195, inciso I, a [do empregador, da empresa ou equiparada incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, sem vínculo]; inciso II = [do trabalhador e demais segurados da previdência social, não incidindo sobre aposentadoria e pensão concedida na forma do art. 201 da CF, isto é, da organização da previdência social sob a forma de regime geral]; art. 239 da CF = [contribuição para o PIS e PASEP].

II - no caso dos Estados:

a) as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - no caso da União, Estados e Municípios:

a) a contribuição dos servidores públicos para custeio de seus respectivos sistemas de previdência e assistência social;

b) as receitas da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência dos referidos entes públicos e o regime geral de previdência social administrado pelo INSS;

IV - o cancelamento de Restos a Pagar [considerados receita para fins de compatibilização dos sistemas contábil, orçamentário e financeiro];

V as duplicidades [dupla contabilização de um mesmo recurso ingressado nos cofres públicos, tomados como um todo homogêneo, sem distinguir o ente], como por exemplo, as receitas dos Convênios celebrados com o mesmo ente, em que já sendo computada a receita pelo ente central, não é possível computá-la novamente como receita repassada ou transferida no órgão beneficiado, que faz parte da estrutura do ente repassador.

Sobre a complexidade da apuração dessas duplicidades, colhemos da doutrina, que não se pode computar, para efeito de se encontrar a RCL, as receitas das transferências intragovernamentais, a contribuição patronal para a previdência do respectivo ente, os valores referentes às relações comerciais intragovernamentais (art. 50, § 1º LRF), a receita de convênios correntes, ao mesmo tempo, no ente que repassa e no que recebe. [Carlos Maurício Cabral Figueiredo e outros, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Nossa Livraria, 2001].

Do Planejamento

A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual deverá ocorrer com a maior precisão possível para manter o equilíbrio entre receitas e despesas (LRF, arts. 4º ao 7º).

Da limitação de empenho

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.

Aqui cabe a rigorosa observância dos condicionamentos indicados no art. 9º, valendo esclarecer que a disposição contida no § 3º do art. 9º da Lei em comento, mereceu concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade intentada pelo PC do B, PT e PSB, conforme decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal em sessão realizada no dia 22 de fevereiro de 2001. Ainda estão pendentes de julgamento, na mesma ação, outros dispositivos questionados.

Da Previsão e Arrecadação de Tributos

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

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

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

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

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

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

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate a evasão e a 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.

Enfatize-se a necessidade da **efetiva arrecadação** de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, sob pena de **penalização** com a vedação de transferências voluntárias para o ente que não observar tais princípios, no que se refere, apenas, a impostos, sem prejuízo da sanção pessoal, como couber.

Neste aspecto é relevante notar, que a providência tornar-se-á desnecessária, quando o custo de sua cobrança, comprovadamente, for economicamente inviável, notadamente no caso daqueles entes com pouca estrutura administrativa e que

o universo de contribuintes justifique a não exigência, como por exemplo, a cobrança de ISS nas comunidades com ínfimos prestadores de serviços, posto que muitas delas, criadas por critério apenas político, sem qualquer estrutura econômico-financeira para sua sobrevivência, as quais resumem sua arrecadação no recebimento do Fundo de Participação dos Municípios.

A medida se impõe como meio de forçar a eficiência na arrecadação dos tributos e evitar o acomodamento de alguns entes públicos, a vista das migalhas que lhe são transferidas, tendo em conta as potencialidades de sua própria arrecadação e também para que sejam implementadas as ações necessárias de combate à sonegação. Aqui o que interessa é viabilizar a receita potencial total, ou seja, o máximo que a economia do ente comporte arrecadar.

Para o atingimento desse desiderato, o art. 12 da LRF indica os critérios:

- **PREVISÕES DE RECEITA** acompanhadas de
 - demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos; projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem; e metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
- O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior aos das despesas de capital constantes do Orçamento.
- O Poder Executivo colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, NO MÍNIMO 30 DIAS ANTES DO PRAZO FINAL para encaminhamento das propostas orçamentárias, os ESTUDOS E AS ESTIMATIVAS DAS RECEITAS PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE, INCLUSIVE DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, E AS MEMÓRIAS DE CÁLCULO. Sem a exatidão desses procedimentos, será impraticável o controle do atingimento de metas fixadas pela LDO, a teor do art. 59, I, da LRF.

Uma vez ultimadas as previsões das receitas, no prazo de 30 dias após a publicação dos orçamentos, estas serão desdobradas pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação, com especificação, em separado, quando for o caso(ART. 13):

- das Medidas de combate à evasão e à sonegação;
- da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa; e,
- Da evolução dos créditos passíveis de cobrança administrativa.

Da Geração de Despesa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No caso do inciso I, cuida-se das despesas de caráter continuado, que ultrapassam o exercício financeiro, isto é aquelas cuja execução transcende o exercício corrente e os dois seguintes.

O inciso II, no entanto, se faz presente para toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que exija aumento de despesa. Nesta hipótese, para que esse acréscimo de despesa ocorra, deve ser antecedido da verificação do impacto que o suporte.

Há, no entanto, a possibilidade de casos que venham a espelhar uma realidade diferente, como da ampliação de programas governamentais (convênios e contratos) pressionados pelas circunstâncias de demandas aos Governos, para os quais sejam oferecidos recursos oriundos de fontes novas (excesso de arrecadação), que não causam maiores atropelos, como, também, da anulação de dotações já alocadas a outras áreas consignadas no orçamento o que, em princípio, conformar-se-ão com o orçamento e os recursos financeiros efetivamente concretizados. Entretanto, deve ser exata a declaração apresentada nos processos, como o exige o art. 16, inciso II, para que, posteriormente, os mesmos ordenadores de despesas não venham a pedir de volta as suas dotações anuladas, sem que para isso exista fonte financeira nova, o que provocará verdadeiro "inchaço" na LOA - Lei Orçamentária Anual e o perigo de não ser possível honrar a obrigação até o final do exercício.

A essa altura, caberia a imediata contenção, por meio da limitação de empenhos e movimentação financeira, tendo em conta a possibilidade da necessidade de inscrição em "restos a pagar", desde que atendidas as prescrições da LRF:

“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.”

A esse respeito comentam Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, em artigo do Boletim de Direito Administrativo - dez/2001 -

"A nosso ver, em tal parágrafo único, o legislador pretendeu que nos oito últimos meses o dirigente confronte receitas esperadas e despesas a pagar e, se ainda assim, projetar-se uma diferença financeira positiva, absolutamente descompromissada de fundos especiais ou qualquer outro tipo de vinculação orçamentária, aí sim, um novo gasto poderia ser ordenado. "

É claro que o reverso é proibido.

Para as obrigações assumidas antes de 1º de maio, desde que atendam às situações do art. 57 da Lei 8.666/93, acaso não possível atender no exercício, estas poderão ficar em restos a pagar, sem a correspondente disponibilidade de caixa, mas desde que prevista a realização de receita não comprometida com o orçamento de 2005. No entanto, as que forem assumidas dentro dos dois últimos quadrimestres, tal situação somente poderá ocorrer se existente a provisão suficiente para a despesa.

Essa possibilidade é alentada pelo Professor Edvaldo Brito, em artigo publicado na Revista Dialética de Direito Tributário nº 84:

"Por outro lado, além de ser difícil prevê o comportamento da receita que, por isso, é constitucionalmente estimada ou prevista e não fixada tal como o é a despesa, também, é possível surgirem despesas inadmissíveis, como são aquelas obrigatórias de caráter continuado, isto é, aquela 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, v.g. um novo benefício de aposentadoria de servidor feita ou aumento salarial do pessoal do serviço público, tudo isto comprometendo, por mais bem feita que seja, tecnicamente, a projeção de disponibilidade de caixa para atendimento de prestações a cumprir no exercício seguinte. "

Aliás, esse renomado publicista, em visita ao Rio Grande do Norte no último ano do mandato do Governador do Estado, esclareceu bem que a referida disponibilidade de caixa não é somente a existência de numerário em contas bancárias, mas a existência de ativos financeiros disponíveis (todos os créditos certos, ainda que não líquidos, da Administração Pública, consignado no Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, inciso III, a).

A transgressão a essa providência, faz o ordenador da despesa incorrer nas sanções do crime capitulado no Código Penal, na redação da Lei nº 10.028/2000:

**"Art. 359C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
Pena - reclusão, de um a quatro anos."**

Este é, portanto, um crime de conduta, que somente existirá se, em tempo hábil, não forem tomadas medidas saneadoras para o equilíbrio das finanças, através de rescisão, nos casos admitidos nos arts. 77 a 80 da Lei nº 8.666/93, com a

conseqüente anulação do empenho e retorno do recurso ao orçamento.

Claro está, que se houver denúncia unilateral do negócio pactuado, sem motivação (mas deve ser honrado o pagamento daquilo que efetivamente foi realizado), cabendo direito de ação aos prejudicados, pelo que restaria realizar do contrato - na área cível, mas com pouca possibilidade de sucesso na área criminal, porquanto decorrente de medida tomada em nome do equilíbrio da gestão pública (interesse público), ainda que tenha ocorrido defeito de planejamento ou motivo de comportamento desfavorável da receita pública.

Este procedimento esdrúxulo tem de ser tomado, sob pena de cometimento de outro delito, este de resultado, como preconizado na LRF, quando trata das exigências do Relatório de Gestão Fiscal, que é um dos instrumentos da transparência:

".Art. 55. O relatório conterà:

I -

.....

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1.....

.....

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

.....“.

Analisando os termos desse dispositivo, chegamos à conclusão de que o mesmo está exigindo que, não havendo possibilidade de provisão de caixa para forrar os restos a pagar, os empenhos deverão ser cancelados e relacionados no RGF.

Para esse procedimento, o Órgão responsável pelo Planejamento terá que comunicar aos respectivos ordenadores que não existirá a provisão de caixa, para que estes possam promover o cancelamento do valor superior ao permitido em lei, que é, o que exceder à existência de recurso financeiro.

Deixar de tomar essa providência, acarretará a punição de que trata, ainda, o Código Penal na nova redação, para quem deixar de sanear as finanças.

"Art. 359F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena - detenção de seis meses a dois anos."

Vê-se, assim, que a diretriz mais importante para a LRF é realmente o equilíbrio fiscal, porque evita resultado nefasto para o ente público, daí a necessidade de enxugar os gastos, rescindindo contratos e convênios unilateralmente, quando possível, ou consensualmente, quando não existir motivação ou, em última análise, cancelando-se os mesmos, de qualquer forma, por motivo de interesse público, devidamente justificado.

Atente-se, por oportuno, para as **vedações de geração de despesas** nos seguintes casos:

I - contrair, **a partir de 1º de maio (dois últimos quadrimestres)**, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, inclusive operação de crédito (LRF, art. 42);

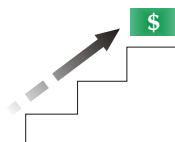
II - realizar, **a partir de 6 de abril**, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/97, art. 73, inciso VIII e Calendário Eleitoral para 2004 - Resolução nº 21518/2003)

III - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os casos de:

- a) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b)....
- c) nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até 3 de julho de 2004;
- d) nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo
- e)....;(Calendário Eleitoral)

IV - conceder aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular, ou seja, **a partir de 5 de julho** (LRF, art. 21, parágrafo único).

Estágios ou Fases da Despesa



A legalidade da despesa, para atingir a sua perfeição, deve ser cercada de procedimentos interdependentes, seqüenciando o itinerário da despesa pública, o que se faz através de três momentos ou estágios objetivos, além de uma etapa básica materializada na existência de uma lei orçamentária, aprovada e publicada na conformidade da Constituição e legislação que a complementa:

a) 1ª FASE - O EMPENHO: ato da autoridade administrativa, que cria para o Estado a obrigação do pagamento da despesa pendente ou não de implemento de condição, não podendo exceder o limite dos créditos concedidos (Lei 4.320/64, arts. 58 a 59).

Esse empenhamento é efetivado por documento chamado de "nota de empenho", que qualificará o interessado, especificará o objeto e a importância e fará a operação de dedução do saldo da dotação, indicando o que remanescerá para futuras despesas (art. 61), podendo haver a sua dispensa, em casos especiais previstos em lei (art. 60, § 1º).

O empenho será sempre prévio (art. 60), mas não se deve descurar do real significado da expressão "realização da despesa", que corresponde a pagamento.

[ALei 4.320 COMENTADA- J.B. Teixeira e COSTAREIS, Heraldo, 25ed. Rio de Janeiro, IBAM, p. 115.]

Então o empenho será prévio ao pagamento. É o chamado empenho ordinário.

Contudo, a própria Lei 4.320/64 admite emissão da Nota de Empenho por estimativa, quando não se possa determinar o montante da despesa (art. 60, § 2º) ou o empenho global (art. 60, § 3º), quando se tratar de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Por fim, quando se tratar de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária, serão eles feitos através de *precatórios*, na ordem em que apresentados à conta dos créditos orçamentários específicos (art. 67).

B) 2ª FASE - A LIQUIDAÇÃO: é o momento em que se apura a origem, o objeto, o valor e o beneficiário da despesa a ser paga, tomando-se por base os títulos e os documentos legais pertinentes, comprobatórios do respectivo crédito (art. 63), inclusive a prova da entrega do material ou realização da obra ou da prestação do serviço.

C) 3ª FASE - O PAGAMENTO: é a última etapa da despesa, consistindo na emissão da respectiva "ordem de pagamento" (arts. 64 e 65), por despacho da autoridade competente e efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, ou por estabelecimentos bancários credenciados.

Exceção é feita, em casos excepcionais, por meio de adiantamento (art. 68), mediante entrega do numerário a servidor para realizar a despesa sob a obrigação de posterior prestação contas, nos prazos da lei.

Em qualquer das hipóteses, há de o processo de pagamento seguir as exigências de empenho e liquidação

Restos a Pagar

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.

Sobre o assunto ver nossos comentários ao título "Geração de Despesas".

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.

Despesa com Pessoal

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

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

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

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

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

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

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

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

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

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

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

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

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

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

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

I - na esfera federal:

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

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

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

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

II - na esfera estadual:

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

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

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

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

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

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

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

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

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

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

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

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

§ 6º (VETADO).

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do

art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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

O Alerta



Em matéria de pessoal, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem **que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.** [LRF, art. 59, § 1º, inciso II].

Este assunto será complementado na parte referente à Fiscalização da Gestão Fiscal.

Limite Prudencial



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.

Limite Total



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. [CF, § 3º: I redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II exoneração dos servidores não estáveis; ... § 4º...o servidor estável poderá perder o cargo ver regulamentação pela Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999].

§ 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.

Terceirização



Os contratos de terceirização é um tipo de despesa, que somente alcança o limite total com pessoal, quando se preste a contratação de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, isto é, em caráter temporário até a abertura de concurso, na forma definida em lei específica e mesmo assim na classificação própria “Outras Despesas de Pessoal” (art. 18, § 1º) é a chamada *funcionalização*, diferentemente da terceirização de atividades, que continuam como Serviços de Terceiros, de que cuida o 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

Operações de Crédito

RESOLUÇÃO Nº 43/2001 SENADO FEDERAL
[consolidada pela Res. 3/2002]

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. [a partir de 5 de julho]

§ 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.(NR)

Art. 16. É vedada a contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para contratação de operação de crédito de tomador que se encontre na situação prevista no caput.(NR)

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:

.....

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.

Da Transparência

A LRF torna transparente a gestão pública nas três esferas de governo, mediante disponibilização, via *internet*, da situação de todas elas, sob o comando do Governo Federal e, quadrimestralmente, através de audiências públicas.

Das Audiências Públicas

Art. 9º ...

.....

§ 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.

Do Acesso do Povo às Contas Públicas

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

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

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

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

Da Escrituração, Consolidação e Divulgação

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.

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

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.

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.

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.

Ordenadores de Despesas



ORDENADOR DE DESPESA Ocupante de cargo público permanente ou de provimento em comissão investido de autoridade para realizar atos dos quais resultem a emissão de empenhos, autorizações de pagamento, suprimento de fundos, comprometimentos ou dispêndio de recursos do setor público. (Dicionário de Orçamento e Áreas Afins OSVALDO MALDONADO SANCHES, ed. Prisma, 1997)

Atente-se, que pelo fato da delegação dessas atribuições a outros servidores, não isenta a autoridade delegante da solidariedade pelos atos praticados, ainda que na condição de responsável. Isso significa, que toda delegação deve ser comedida, em razão dos tipos de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*.

Implicações Penais



Paralelamente, a Lei nº 10.028, de 20 de outubro de 2000 tratou da penalização dos gestores em caso do descumprimento das exigências da LRF, haja vista as alterações que introduziu no Código Penal brasileiro, na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, no Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e demais normas da legislação pertinente.

SÍNTESE DAS IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

(LEI Nº 10.028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000)

Pena: multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa:

“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; (LC 101/00, arts. 51, § 2º, 54, 55 e 59)

II propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; (LC 101/00, art. 4º, §§ 1º e 2º)

III deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; (LC 101/00, arts. 9º e 31)

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. (LC 101/00, arts. 22 e 23)

§ 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.”

SÍNTESE DAS IMPLICAÇÕES PENAIS

Pena: detenção, de 6 meses a 2 anos, a quem:

- “ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei”. (Código Penal, art. 359-B; LC 101/00, art. 42);
 - “deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor inferior ao permitido em lei.” (Código Penal, art. 359-F; LC 101/00, art. 42).
-

Pena: reclusão de 1 a 2 anos, a quem:

- “ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo;” “ I com inobservância do limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;” “ II quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.” (DL 2848/40, art. 359-A, parágrafo único; LC 101/00, art. 32).
-

Pena: reclusão de 1 a 2 anos, ao Prefeito que:

- 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.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XVIII; LC 101/00. Art 32).
-

Pena: reclusão de 1 a 4 anos, a quem:

- “ordenar despesas não autorizada por lei”. (Código Penal, art. 359-D; LC 101/00 arts. 15, 16, 17, 24 e 26);
- “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”. (Código Penal, art. 359-G; LC 101/00, art. 21);
- “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou da 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”. (Código Penal, art. 359-C; LC 101/00, art. 42);
- “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.” (Código Penal, art. 359-H; LC 101/00, art. 61).

Pena: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda de função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por prazo de 5 anos, a quem:

- “causar lesão ao erário por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei 8.429/92, e notadamente agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.” (Lei 8.429/92, art. 10, inciso X; LC 101/00, art. 11).

Pena: detenção de 3 meses a 3 anos; perda do cargo e inabilitação por 5 anos para qualquer cargo público, eletivo ou nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular, ao Prefeito que:

- “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.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XVII; LC 101/00, art. 32);

- “realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XXIII; LC 101/00, arts. 11, parágrafo único e 25; Lei 1079, art. 10, nº 12);
- “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.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XVI; LC 101/00, art. 31);
- “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;” (DL 201/67, art. 1º, inciso XX; LC 101/00, art. 35);
- “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.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XIX; LC 101/00, art. 38);
- “empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;” (DL. 201/67, art. 1º, inciso IV; LC 101/00, art. 25)
- “captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador não tenha ocorrido;” (DL. 201/67, art. 1º, inciso XXI; LC 101/00, art. 37).

Pena: detenção de 3 meses a 1 ano, a quem:

- “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.” (Código Penal, art. 359-E; LC 101/00, art. 40).

Pena: cassação do mandato, ao Prefeito que:

- “deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária.” (DL201/67, art. 4º, inciso V; LC 101/00, art. 5º);
 - “Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;” (DL 201/67, art. 4º, inciso VI; LC 101/00, art. 9º).
-

Pena: detenção de 3 meses a 3 anos, perda do cargo e inabilitação por 5 anos para qualquer cargo público, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular, ao Prefeito que:

- “empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam.” (DL 201/67, art. 1º, inciso IV; LC 101/00, art. 25);
 - “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.” (DL 201/67, art. 1º, inciso XVI; LC 101/00, art. 31);
 - “deixar de promover ou 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”. (DL 201/67, art. 1º, inciso XIX; LC 101/00, art. 38).
-

Corpo de Instrutores:

Álvaro Richard de Medeiros Alves;
Antônio Pereira de Macedo Neto;
Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa;
Francisco Nascimento de Sousa;
Jailson Tavares Pereira
Jandira Borges de Oliveira;
Janice Fernandes Aranha;
João Fernandes do Nascimento;
José Maria de Oliveira;
José Monteiro Coelho Filho;
Luís Eduardo Ferreira Lira da Silva;
Luiz Fabra Laffitte Neto;
Luzenildo Moraes da Silva;
Marise Magaly Queiroz Rocha;
Paulo Roberto Oliveira de Melo;
Ricardo Barbosa Vilaça;
Zilene Tavares de Castro.