



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LUIZ ALBERTO ALVES DOS SANTOS

**A LEI COMPLEMENTAR 101/2000 COMO PARÂMETRO DA
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Salvador
2017

LUIZ ALBERTO ALVES DOS SANTOS

**A LEI COMPLEMENTAR 101/2000 COMO PARÂMETRO DA
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Salvador
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ ALBERTO ALVES DOS SANTOS

**A LEI COMPLEMENTAR 101/2000 COMO PARÂMETRO DA
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____
Titulação e instituição: _____

Nome: _____
Titulação e instituição: _____

Nome: _____
Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2017

Dedico este trabalho aos grandes amores da minha vida, aqueles que sempre apoiaram-me e incentivaram-me, não medindo esforços para o meu sucesso: minha mãe Iracy, meu pai Edivaldo "*in memoriam*", minha esposa Aneli, Hernandez e meus filhos Luiz Alberto Filho e Thayse Hernandez.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecer a Deus pela vida.

À família pelo apoio e amor incondicionais dedicados a mim

Aos meus amigos, por terem contribuído de forma profícua com a minha jornada.

Aos Professores Ana Theresa Meireles, Gabriel Marques e Ricardo Maurício Freires Soares, pela suas intelecções estruturante, que direcionaram-me na consecução desse labor.

Aos demais Docentes da Faculdade Baiana de Direito que formaram o meu campo de saber jurídico.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios pelas orientações eficazes aditadas na minha seara profissional.

Ao Canadá pelo inspiração intelectual , conhecimento, amor e carinho ensejados a mim todas as vezes que estive nesse exemplar país.

E a todas as demais pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram para minha formação acadêmica.

“O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade, com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram.”

Ruy Barbosa

RESUMO

A presente monografia tem como finalidade demonstrar como a Lei Complementar 101/2000 foi utilizada como ferramenta gerencial, em especial para o Gestor Municipal, que encontrava-se sem paradigma para efetivar a administração dos recursos públicos de forma profícua, haja vista o desequilíbrio monetário e fiscal que o Brasil passava. Também, é objetivo desse trabalho explicitar os planejamentos, metas de resultados, de receitas, despesas, limites técnicos que devem ser obedecidos, impedimentos que devem ser cumpridos como a renúncia de receita, criação de novas despesas e endividamento público. Além dos fatos supracitados, tem o propósito de demonstrar a importância dessa Lei Complementar no que concerne à transparência dos seus atos de gestão na prestação de contas, dando oportunidade para a comunidade interagir nas diversas etapas, a fim de corrigir desvios de forma tempestiva. Esse mecanismo é muito útil, haja vista não só a decodificação dos pontos de melhoria pela equipe técnica em época pertinente, como a participação dos cidadãos na corroboração, na correção e construção de novas metas. De não só menos importância, encontram-se as penalidades que o Administrador Público pode sofrer em não atendendo os ditames dessa norma, haja vista o não cumprimento das regras estabelecidas para a gestão. Destarte, este trabalho visa avaliar se essa lei estabeleceu instrumentos que serviram de parâmetros para o planejamento, equilíbrio fiscal, controle, transparência e responsabilidade administrativa na gestão pública municipal, estruturando condições para uma boa gestão orçamentária, financeira e patrimonial do poder público municipal.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal; Município; Política Fiscal; Gestão Pública; Penalidades.

ABSTRACT

This monograph aims to show how Complementary Law 101/2000 was used as a managerial tool, especially for the Municipal Manager. Which was without a paradigm to carry out an administration of public resources in a profitable way, given the monetary and fiscal imbalance that Brazil was experiencing. Also, it is an objective of this work to explain the plans, goals of transfer results, expenses, technical limits that would be complied with, impediments that must be fulfilled such as a renunciation of revenue, creation of new expenses and public indebtedness. In addition to the contracts, the company aims at a financial solution in the rendering of accounts, giving an opportunity for a community to interact in the various stages, an aim to correct deviations in a timely manner. This mechanism is very useful, there is a clear decoding of the points of improvement of the technical team at the relevant time, such as a participation of the citizens in corroboration in the correction and construction of new goals. Not only less important. It is not possible to apply the penalties that the Public Administrator may suffer in disregarding the dictates of this norm, due to non-compliance with the rules established for a management. The purpose of this study is to evaluate whether this law is in place for a municipal public administration in the implementation of planning, accountability and transparency mechanisms, thus establishing conditions for a good budgetary, financial and patrimonial management of municipal public power.

Keywords: Fiscal Responsibility; Municipality; Fiscal Policy; Public Management; Penalties.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	Antecipação de receita orçamentária
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CF/88	Constituição Federal da República
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LDO	Lei de Diretriz Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório da Gestão Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária

LISTA TABELAS

Tabela 1 Penalidades Previstas pelo não Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	HISTÓRICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICAS FISCAIS BRASILEIRA	17
2.1	O BRASIL NO PERÍODO DO IMPÉRIO	17
2.2	PERÍODO REPUBLICANO	19
2.3	O CONTEXTO ECONÔMICO-FISCAL APÓS CRISE DE 1929	21
2.4	AS FINANÇAS PÚBLICAS DURANTE O REGIME MILITAR A PARTIR DA DÉCADA DE 60	24
2.5	A NOVA ORDEM ECONÔMICA E FISCAL, NO BRASIL, APÓS AS DÉCADAS DE 80 E 90	26
2.6	A CONSTITUIÇÃO DE 1988, COMO LEGADO INSTITUCIONAL DE RESOLUÇÃO DOS ENTRADES INTERGOVERNAMENTAIS	27
2.7	A INFLUÊNCIA DO FMI NO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	28
2.8	O CONSENSO DE WASHINGTON	29
2.9	O REFORÇO NEOLIBERAL A PARTIR DA DÉCADA DE 90	30
3	REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS NO BRASIL	34
3.1	A POLÍTICA FISCAL COMO INTERVENÇÃO ESTATAL	34
3.2	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO PRINCÍPIO DA POLÍTICA FISCAL	35
4	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	40
4.1	ABRANGÊNCIA	42
4.1.1	Ordenamento dos níveis de abrangência	42
4.2	PRERROGATIVAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	43
4.3	OBJETIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000	44
4.3.1	Das regras e limites para os gastos financeiros	45
4.3.2	Dos objetivos quanto a dívida pública	46
4.3.3	Dos objetivos quanto ao controle e transparência da gestão financeira	46
4.4	PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	47
4.4.1	Planejamento	47
4.4.2	Responsabilidade	48

4.4.3	Transparência e Controle	50
5	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	54
5.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	54
5.2	A POLÍTICA FISCAL NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	56
5.3	PLANEJAMENTO, LIMITES E OBRIGATORIEDADES IMPOSTOS AOS GESTORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	57
5.3.1	Quanto à observância dos instrumentos legais de planejamento e controle orçamentário	57
5.3.1.1	Plano Plurianual (PPA)	58
5.3.1.2	A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	59
5.3.1.3	A Lei Orçamentária Anual (LOA)	60
5.3.2	Orçamento Participativo	61
5.4	GERAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA	62
5.5	DESPESA PÚBLICA	64
5.5.1	Quanto à despesa de pessoal	66
5.5.1.1	Quanto aos limites das despesas com pessoal	67
5.5.2	Quanto à despesa com seguridade social	70
5.6	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	71
5.7	DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO	72
5.8	DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO	72
5.8.1	Da recondução da dívida aos limites	73
5.8.2	Contratação das operações de crédito	74
5.8.2.1	Vedações para operações de crédito	75
5.8.2.2	Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	76
5.8.2.3	Da garantia e da contragarantia	77
5.9	DOS RESTOS A PAGAR	78
5.10	DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA	78
5.11	PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO	79
5.12	TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO	79
5.12.1	Transparência da gestão fiscal	80
5.12.2	Relatório Resumido da Execução Orçamentária	83
5.12.3	Relatório da Gestão Fiscal	84

5.13	DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS	85
5.14	DA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL	86
5.15	DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	88
5.16	PRINCIPAIS PENALIDADES PELO NÃO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	93
6	CONCLUSÃO	99
	REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa tem o objetivo de evidenciar os instrumentos que levaram a Lei Complementar nº 101/2000 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a constituir-se num parâmetro na Gestão Pública Municipal. A mesma introduziu as diretrizes e ações planejadas para disciplinar a utilização da receita pública, haja vista o desequilíbrio fiscal, orçamentário e financeiro originados de administrações irresponsáveis que feriam a estrutura legal e constitucional do país. Essa Lei Complementar estabelece as normas de finanças públicas para o Brasil, regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece as normas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal nos três níveis de governo, ou seja: a União, os Estados e os Municípios.

A conjuntura econômica do Brasil, antecedente a esse diploma legal, estava envolta a um endividamento, de sorte a comprometer o equilíbrio das despesas e receitas, guinando para o desequilíbrio fiscal. Desta forma, denotava-se o comprometimento na obtenção de receitas não realizadas a exemplo de, antecipação de receita orçamentária (ARO), emissão de títulos públicos, contratação de despesas acima dos limites autorizados na lei orçamentária, inscrição de despesas em restos a pagar, entre outros.

A Lei Complementar 101/2000 objetivou nortear o administrador público no que concerne ao aprimoramento das ações de planejamento, transparência, organização, direção e controle das contas públicas, destarte prevenindo riscos e corrigindo desvios em tempo hábil, tendo como paradigma, o equilíbrio das contas públicas. A partir da existência da mesma, os gestores públicos devem seguir suas orientação e ditames, sob pena da aplicação de penalidades.

Tal assertiva, com efeito, fica aclarada com a publicação da Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, que alterou o Decreto Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 do Código Penal, a Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950 (a qual define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento), e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores). A Lei 10.028/2000, que complementa a Lei de Responsabilidade

Fiscal, estabelece penas, desde multa pecuniária até as privativas de liberdade, com a aplicação de detenção ou reclusão para o Administrador Público infrator.

Diante de tais pressupostos, faz-se o seguinte questionamento: Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve realmente a existência de instrumentos que serviram de parâmetros para o planejamento, equilíbrio fiscal, controle, transparência e responsabilidade administrativa na gestão pública municipal ?

O presente estudo alicerça-se na análise dos mecanismos engendrados na LRF, no que concerne à orientação e aplicação de diretrizes fiscais à administração pública municipal. Destarte, buscando a obtenção de resultados através recursos disponíveis no cumprimento das tarefas, metas e obrigações, com a exploração máxima do potencial dos processos, otimizando os objetivos e agilizando os recursos.

Este tema foi escolhido, porque busca encontrar respostas quanto à viabilidade desta Lei, para prevenção de riscos e correção de desvios financeiros, os quais comumente vêm incidindo em endividamento dos municípios brasileiros e deterioração das finanças públicas.

No campo do Direito, principalmente do Direito Público, deste trabalho poderá emergir uma maior compreensão de como os Gestores devem gerenciar os ativos e passivos do setor público e de que maneira as ações fiscalizatórias de Órgãos Judiciais e Tribunais de Contas procedem na garantia das normas de controle , transparência das finanças públicas e as penalidades oriundas em caso de descumprimento dessa Lei Complementar. A concepção de responsabilidade fiscal, à luz do Direito, engendrou-se na legalidade jurídica e a LRF consolidou o ordenamento para responsabilização e reparação coercitiva ao gestor público, em casos de não cumprimento às prescrições legais.

O fulcro delineador desta pesquisa é exatamente a percepção da necessidade de aplicação de um código de conduta gerencial e a efetiva condução da coisa pública, tendo no Direito, o reconhecimento da noção de responsabilidade jurídica e da legalidade. A importância da mesma, reflete-se na tentativa de compreender no escopo desta Lei, a coerência da ação sinérgica entre administração pública municipal e o ordenamento jurídico que norteia os mecanismos de controle e

transparência, na aplicabilidade dos recursos financeiros e equilíbrio das contas públicas.

O conteúdo desta pesquisa é de notória relevância social, porque historicamente é perceptível uma ineficaz participação popular nos meios legais de controle das ações governamentais, o que aumentava a concentração do poder burocrático nos moldes de administrações públicas tradicionais. Além dos fatos retrocitados, denota-se a obrigatoriedade de alcance de metas na redução de despesas que não tenham importância para a sociedade, assim como no aumento da receita. Permeia compreender, que a falta de metas na gestão pública objetivando resultados profícuos, vulnerabiliza a adequação dos recursos frente às necessidades coletivas, o que se reflete em graves problemas sociais.

Desta maneira, para melhor compreensão e reflexão sobre o tema pesquisado, e encontrar a melhor solução para o problema explicitado, o presente trabalho estrutura-se, inicialmente, com a abordagem de alguns fatos históricos. Estes tem conotação nas áreas econômica, fiscal e política e contextualizam a origem de situações que ensejaram a elaboração de normas na área financeira e fiscal, ao que corresponde ao conteúdo tratado no capítulo 2.

Ato contínuo, estuda-se, no capítulo 3, a reformulação e modernização da política fiscal no Brasil. Também, cita-se a necessidade de compreensão, por parte do gestor público, dos princípios legais constitucionais de uma forma geral e específica, aclarando que tais ações objetivam o melhoramento dos interesses coletivos, buscando a justiça social.

Em seguida, passa-se ao estudo da lei de responsabilidade fiscal apresentando a sua abrangência, as prerrogativas, os seus objetivos, focando as regras e limites, a dívida pública e o controle e transparência da gestão pública, assim como os princípios inerentes a esta Lei Complementar. Dessa forma, instituindo no Brasil alterações substanciais nas regras de planejamento e controle dos recursos públicos, visando, essencialmente, a disciplina fiscal, conforme visto no capítulo 4.

Por fim, alude-se no capítulo 5 a Administração Pública Municipal, no que atine a estruturação dos municípios, em seguida, a política fiscal, planejamento, limites e obrigatoriedades impostas Administrador municipal. Em seguida aborda-se a geração de receitas e fixação de despesas públicas, assim como transferência e

destinação dos recursos públicos, além da dívida e do endividamento. No mesmo capítulo estuda-se ainda os cuidados com os restos a pagar, disponibilidade de caixa e preservação do patrimônio público.. Posteriormente, explicita-se a importância da transparência , controle e emissão de relatórios, além da prestação de contas , fiscalização da gestão e disposições finais de transitórias da LRF . Finaliza-se com as principais penalidades pelo não cumprimento da Lei Complementar 101/2000.

Destarte, é grande monta ressaltar que esta pesquisa pretende elucidar aspectos importantes de planejamento, equilíbrio fiscal, controle, transparência e responsabilidade administrativa , preenchendo uma importante lacuna entre os gestores públicos e a população.

2 HISTÓRICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICAS FISCAIS BRASILEIRAS

O Brasil desde a sua formação como Estado passou por dificuldades estruturais e conjunturais. Estas foram fruto de falta ou má aplicação de um planejamento, que é o primeiro passo para uma boa gestão, entre outros fatores. Muitos administradores públicos não foram responsáveis com a sociedade, haja vista não a priorizar. Durante muitos anos o Brasil passou por vários planos a fim de equilibrar suas economia e finanças, não obstante sem êxito.

Nessa direção de raciocínio ,aclara Claudiano Albuquerque *et al* .(2008, p. 38), que já na Republica Rui Barbosa apontava dificuldades financeiras no governo federal brasileiro,. Em sequência essa autor explica as dificuldades passadas pelo Brasil e suas tentativas de ajustes:

Com esses termos Rui Barbosa inicia relato sobre a situação financeira do governo federal no alvorecer do regime republicano brasileiro. No relatório em que presta conta de suas atividades à frente do Ministério da Fazenda, pelo curto período de quatorze meses entre a Proclamação da Republica e o final de 1890, o então Ministro permite evidenciar deficiências institucionais e organizacionais , que inviabilizavam a adequada gestão das contas públicas do Brasil.

Diagnósticos dessa natureza, com maior ou menor clareza, estiveram presentes no cenário da administração pública brasileira, desde a independência do País, até o fim do século XX, e não deixaram de contribuir para que fossem adotadas iniciativas que propiciaram um lento avanço institucional, ora no sentido de aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento dos gastos públicos, com impactos na relação entre o governo e a sociedade, ora promovendo melhorias na estrutura organizacional do governo , com impacto sobre o funcionamento interno do governo.

Com a advento da Constituição Federal de 1988 e posteriormente com a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) originam-se condições para efetivação do equilíbrio fiscal, todavia o conteúdo histórico do Brasil contém uma série de fatos que apontam para desvios administrativos diversos .

2.1 O BRASIL NO PERÍODO DO IMPÉRIO

O período do império no Brasil teve início em 1822, com a momento em que houve a proclamação da Independência. Esta época perdurou até 1889, momento que instaurou-se a República. Vale observar que houve dificuldades para os Estados

reconhecerem essa independência. O primeiro a aceitar tal condição foram os Estados Unidos. (BRASIL, 2009, p.1).

Portugal só reconheceu a independência em 1825, após intervenção da Inglaterra. Denota-se interesses comerciais nesse procedimento de reconhecimento. Houve nesse contexto uma indenização paga pelo Brasil a Portugal em torno de 2 milhões de libras (BRASIL, 2009, p.1)

Após a Proclamação da Independência do Brasil, ocorreu a promulgação da primeira Constituição do Brasil (1824). A mesma estabeleceu a Monarquia Constitucional, com governo centralizado; sistema representativo com Senado e Câmara dos Deputados; poderes políticos harmônicos que eram o Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador (exercido pelo Imperador).

Há nesta Constituição a previsão para cobrança de tributos sobre as mercadorias, escravos e terra, conforme Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 77):

Com a independência (1822) e outorgada a Carta de 1824, em que se estruturavam os tributos que incidem sobre a terra, mercadorias e escravos. Estabeleceu o art. 179 n^o15: "Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção de seus haveres.

Desta forma, encontra-se infracitado o art.179, inciso XV, da Constituição de 1824, que versa também sobre tributação:

Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XV. Ninguem será exempto de contribuir pera as despesas do Estado em proporção dos seus haveres.

Nesse diapasão observa-se a criação de outros tributos para fazer frente aos gastos dessa época do império. Neste contexto, Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 77-78), diz que:

Surgem novos tributos tais como o direito de passagem que dá origem ao pedágio, incidindo sobre passageiros e cargas, o direito de entrada, incidentes sobre a circulação e o peso das mercadores, efetuando-se seu pagamento mediante emissão de nota promissória. Os emolumentos que recaíam sobre as certidões, de polícia, etc. Imposto sobre bebidas espirituosa, sobre barcos do interior, sobre despachantes e corretores, sobre lojas, seges, carruagens e carrinhos, sobre legados e herança, sobre escravos ladinos.

A partir da metade do século XIX originaram-se mudanças econômicas e sociais que levaram à proclamação da República. Eclodiu posteriormente a Guerra do Paraguai (1864-1870), em que o Brasil teve que contrair empréstimos elevados ocasionando um desequilíbrio financeiro, aumentando a insatisfação com o regime monárquico. Também, a classe média constituída por profissionais liberais, funcionários públicos, estudantes, entre outros, queriam mais liberdade e poder de decisão . (BRASIL, 2009, p.1)

O governo perde apoio das elites agrárias após a abolição da escravatura, pois não houve indenização destas. (BRASIL, 2009, p.2)

Devido aos fatos supracitados, falta de apoio popular e críticas oriundas de setores sociais, o imperador (D. Pedro II) e seu governo, encontravam-se enfraquecidos e frágeis. Nessa condição, o movimento republicano estava a ascender. (BRASIL, 2009, p.1).

Como relatado, esse período em que o Brasil tornou-se um Estado muitas dificuldades advieram devido à necessidade de organização do País e falta de estruturação de seus fatores de produção que se encontravam em forma embrionária.

2.2 PERÍODO REPUBLICANO

Em 1889, devido a fragilidade do império, haja vista os problemas econômicos, sociais e políticos houve a Proclamação da República. Em 1891, sucedeu a elaboração de uma Constituição. Aflorou a prevalência do ideal federalista, dividindo o país em estados. Nesse contexto. Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 77-78) explicita:

Após a proclamação da República em 1889 é elaborada a Constituição de 1891. Tendo prevalecido o ideal federalista, o texto constitucional dividiu o País em Estados e, com isso, tornou-se imprescindível que se lhe atribuíssem determinados impostos para garantir a subsistência e para preservação da autonomia. O art. 7º da Constituição estabelecia os tributos federais; o art. 9º , dispunha sobre os artigos estaduais; e também os Municipais foram aquinhoados com autonomias financeira.

Relata-se abaixo os art. 7º e art. 9º da Constituição de 1891 que explicita as competência :

Art 7º - É da competência exclusiva da União decretar:

- 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
- 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;
- 3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;
- 4º) taxas dos correios e telégrafos federais.

§ 1º - Também compete privativamente à União:

- 1º) a instituição de bancos emissores;
- 2º) a criação e manutenção de alfândegas.

§ 2º - Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3º - As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executadas em todo o País por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes.

Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
- 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos;
- 3º) sobre transmissão de propriedade;
- 4º) sobre indústrias e profissões.

§ 1º - Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

- 1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia;
- 2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

§ 2º - É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 3º - Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal.

§ 4º - Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de seus territórios, entre estes e os de outros Estados, que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las quando for de interesse geral.

Com a elaboração da primeira Carta Magna Republicana do Brasil, o ministro da Fazenda Ruy Barbosa realizou o primeiro diagnóstico da economia brasileira: a evidência de deficiências institucionais e organizacionais, as quais, segundo Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 38) “inviabilizavam a adequada gestão das contas públicas no Brasil, [...] desde a Independência do País até o final do século XX”. Tal fato foi decisivo, a partir do regime republicano, para a criação do 1º Tribunal de Contas da União através do Decreto nº 966-A e, posteriormente, por intermédio do artigo 89 da Constituição de 1891.

Um fato importante a lembrar é que se estruturou oficialmente durante o governo do presidente Campos Sales (1898-1902) a chamada “ Política do Café com Leite”. De acordo com a mesma, São Paulo, indicado como maior produtor de café do país, e Minas Gerais, maior produtor de” leite no país, uniriam suas forças políticas e econômicas para controlar o cenário político brasileiro através de um revezamento de presidentes no poder. Assim, ora seria um paulista e ora seria um mineiro. As

pesquisas atuais indicam que o motivo repetido por várias décadas como base para dar nome a tal política não é bem fundamentado. Na verdade, Minas Gerais também era um grande e importante produtor de café e este superava inclusive a produção de leite.(HB HISTÓRIA BRASILEIRA, 2010, p.2).

A instituição do Tribunal de Contas norteou o objetivo de controle das contas públicas por um órgão independente. A partir daí, constituíram-se os governos estaduais como protagonistas do cenário político-econômico republicano. Nesse escopo, os governos locais recém criados solicitavam certa autonomia fiscal e administrativa alavancando o poder sobre o controle das fontes de arrecadação, dentre elas a tributação sobre as exportações, além do direito de gerenciar e criar novos tributos, desde que não houvesse a concorrência com a União. Desta forma, apareceram tentativas de descentralização de poder por parte de entes federativos recém formados.

A indisciplina fiscal acumulada teve como consequência desequilíbrios entre a oferta e demanda agregada, gerando um processo crônico inflacionário propulsor de grande déficit público brasileiro. E reforçando tal assertiva, Claudiano Albuquerque *et al* .(2008, p. 39) ressaltou as dificuldades administrativas das contas públicas de um País com as dimensões e complexidade do Brasil.

A Política do Café com Leite chegou ao fim no governo do presidente Washington Luís (1926-1930). Este era paulista e resolveu apoiar para a eleição seguinte outro candidato paulista, Júlio Prestes, rompendo então com o pacto de revezamento entre mineiros e paulistas. A medida causou descontentamento aos mineiros que se uniram com os políticos do Rio Grande do Sul e lançaram outro candidato à presidência, mas foram derrotados porque o grupo dos paulistas fraudou mais as eleições, como já era previsto. Os mineiros não esperaram o presidente eleito tomar posse e organizaram um golpe que levou ao poder Getúlio Vargas em 1930. (HB HISTÓRIA BRASILEIRA, 2010, p. 2).

Nesse período ,percebe-se uma tentativa de organização e estabilização política do Brasil. Há o início do formação da coisa publica, em que várias forças econômicas e políticas tentam comandar.

2.3 O CONTEXTO ECONÔMICO-FISCAL APÓS CRISE DE 1929

Na década de 1930, após a grande crise do *New Deal*, com a derrocada da bolsa de valores de Nova York em 1929, a economia brasileira viveu o reflexo de uma forte crise com a queda de suas receitas, provenientes em maior parte, da exportação de café. Tentando contornar a situação crítica dos Estados, o governo de Getúlio Vargas inicia um processo de reforço da centralização do poder e a reconfiguração de um aparelho estatal mais regulamentador e controlador. O governo percebeu, então, a ineficiência dos instrumentos de gestão da contabilidade e registros regulares sobre as contas externas e foi aí que verificou a impossibilidade de quitar integralmente compromissos com credores internacionais. Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 39)

Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 39) discorre que, apesar das exaustivas auditorias na tentativa de levantar o montante da dívida exigida por credores, se constatou a falta de transparência sobre a gestão da mesma e, ao mesmo tempo, a coexistência de visão politizada sobre o problema, contribuindo, assim, para a perpetuação da gestão inadequada das contas externas, além de mecanismos deficientes de registro e controle das dívidas.

Ainda na década de 30, intensificaram-se os processos de auditorias visando a necessidade de reestruturação das finanças públicas. Até mesmo um perito britânico, Otto Niemeyer, foi convidado para propor mecanismos de renegociação da dívida e orientar a recondução da política econômico-financeira do Brasil. Dentre algumas medidas propostas, relevaram-se: buscar maior equilíbrio fiscal, instituir mecanismos de publicidade das execuções orçamentárias com registro individualizado das receitas e despesas, imposição de limitações ao endividamento em todas as esferas de poder vigentes e a transformação do Banco do Brasil em banco central independente de controle Estatal (Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 39-40).

Em 1934 foi promulgada a primeira Constituição que trouxe no seu bojo disposições sobre a organização da economia. A mesma explicitou um modelo de organização constitucional da atividade econômica seguido pelas Leis Magnas promulgadas posteriormente, de acordo com André Ramos Tavares (2011, p.94)

A Constituição de 1934 teve a inserção dos direitos sociais. No seu art. 115,

assegurou a liberdade econômica, não obstante estabelecera três condicionantes: I) aos princípios da justiça; II) às necessidades da vida nacional; III) ao propósito de assegurar uma existência digna para todos, conforme explicita Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.120-121).

Outra normatização advinda dessa Constituição encontrou-se no art. 117 em que observou-se diretrizes econômicas: a) fomento da economia popular; b) desenvolvimento do crédito; c) nacionalização das instituições financeiras; d) nacionalização das empresas de seguro. Assente Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.121).

A Constituição supracitada ficou em vigor por três anos, pois em 1937 uma nova foi promulgada durante o Estado Novo. A mesma, continha um caráter autoritário. Dessa forma, discorre Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.123): a Constituição supracitada foi marcada por efetiva centralização de poder político nas mãos do Presidente da República, fato habitual em época do verdadeiro apanágio dos sistemas constitucionais outorgados, e por vias de consequência antidemocráticas.

O art. 135 da Constituição de 1937 inaugura a Ordem Econômica. Não obstante, muitos de seus dispositivos ficaram semelhantes à Constituição de 1934. A preocupação do Estado Novo era o controle político:

Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

Em 1946 surge uma nova constituição. Não se admitia naquele instante qualquer distanciamento dos princípios libertários e democráticos, subsequentes ao término da conflagração mundial. Esta tinha características de ser , republicano, federativa e democrática. Buscou a legitimação do poder político no segmento popular. Fortaleceu o princípio federativo. Prestigiou o movimento municipalista, de acordo com Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.123).

No que concerne à diretriz econômica, essa Constituição retoma a expressão “Ordem Econômica Social, que antes no texto da Constituição de 1937 fora

substituído por “ Ordem Econômica. Explicita a necessidade de conciliar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, fixando a base constitucional para a intervenção do Estado no domínio econômico, que admite o procedimento interventivo ou monopolizador, desde que autorizado por lei especial. Vale frisar o dispositivo mais importante diz respeito ao abuso de poder econômico , cuja redação do art. 148 (repetido pelas demais constituições que a seguiram) tornou-se um referencial., conforme dizeres de Manole Jorge e Silva Neto (2013, P.125)

Assim, analisando a Constituição de 1937 aclara-se que os princípios da ordem econômica foram tratados em certa medida de modo prolixo que pontuou como lhes sendo inerentes a iniciativa individual e a intervenção supletiva do Estado. Já a Constituição de 1946 foi mais sintética e objetiva na linguagem ao submeter a ordem econômica aos princípios da justiça social, assentada na conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

2.4 AS FINANÇAS PÚBLICAS DURANTE O REGIME MILITAR A PARTIR DA DÉCADA DE 60

Na década de 60 ressurgiu um novo período de crise econômico-financeira e institucional, num contexto inflacionário crescente, altas taxas de juros e elevado déficit público. Com um mercado de capitais insuficiente e com a emissão de títulos públicos sem programação adequada, eram restritas quaisquer tentativas de financiamento regular dos déficits de caixa do Governo Federal. Tal fato acontecia visto que, de acordo com Claudiano Albuquerque *et al.*(2008, p. 40), tais emissões de títulos públicos eram usualmente compulsórias, assim corroídas pelo processo inflacionário e não garantiam taxas atrativas de juros ao capital externo. Tornou-se, então, necessário consolidar o aperfeiçoamento da gestão das finanças brasileiras, o que culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional, da Lei nº 4320/1964 que, na sua essência:

[...] constituiu um marco importante no ordenamento das finanças públicas brasileiras, sendo de tal forma relevante que ainda hoje são poucos os reparos que se vislumbra no seu texto. Ao sistematizar as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, da gestão do caixa e dos balanços anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, essa Lei melhorou expressivamente os conceitos de gestão orçamentária e financeira até então

Simultaneamente, com a eclosão do Golpe Militar de 1964, as incipientes idealizações democráticas receberam grandes restrições e os militares, por sua vez, suprimiram o poder decisório do Congresso sobre o orçamento da União e, mais uma vez, reprimindo qualquer inspiração descentralizatória de poder. O objetivo dos militares era de cunho exclusivamente desenvolvimentista, percebido na medida em que o governo brasileiro, conforme Claudiano Albuquerque *et al.* (2008,p.41).

[...] implementou um conjunto de reformas com o objetivo de promover a estabilização e o desenvolvimento econômico. As metas desse governo, voltadas às finanças públicas, relacionavam-se principalmente à política de redução do déficit fiscal, às alterações na política tributária, ao sistema bancário e creditício, aos investimentos públicos e à restauração do crédito externo.

Devido à necessidade de organizar e legalizar o novo governo, mantendo-se formalmente em vigor a Constituição de 1946 houve a emissão do ATO INSTITUCIONAL nº1 para legitimar o movimento revolucionário com eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República. Todavia, é bom explicitar que a Revolução de Março marca o fim da Constituição de 1946, pois com o Ato supracitado que fora datado de 09 de abril de 1964, houve nova Constituição a reger o Brasil, uma Constituição outorgada que recebia grande parte do texto de 1946. De acordo com Manole Jorge e Silva Neto (2013, P.126).

Em Dezembro de 1966, o então Presidente da República Castelo Branco enviou ao Congresso Nacional o projeto da nova Constituição. A Constituição de 1967 outorgada em 24 de Janeiro procurou fortalecimento do Poder executivo sobretudo para fornecer mecanismos mais expedito de elaboração legislativa, tornando a função do Congresso Nacional secundária no contexto do processo legislativo.

Em sentido amplo, o desenvolvimento econômico vigente da era ditatorial propiciou bons resultados como a ampliação da infraestrutura e do parque industrial nacional, maior capacidade produtiva, e ampliação das exportações, assim vistos no “Milagre Econômico”, entre 1970 e 1974. Porém, esse mecanismo propiciou grande dívida externa do setor público e também privado, pois o financiamento de tais empreendimentos governamentais ocorreu à custa de extensa captação de recursos externos. Assim, a eficácia do modelo econômico implantado era inviável a longo prazo, visto que era ancorada no endividamento crescente. Observa-se a geração

de dependência econômica e a vulnerabilidade desta afluou, conforme Claudiano Albuquerque et al.(2008, p.43) .

Dessa forma a clara-se mais uma vez desequilíbrios político, econômicos e fiscais no Brasil ensejando insegurança e incerteza na sua gestão.

2.5 A NOVA ORDEM ECONÔMICA E FISCAL, NO BRASIL, APÓS AS DÉCADAS DE 80 E 90

Os mecanismos de intervenção estatal implantados na década de 1970, produziram multiplicidade de orçamentos do Governo Federal. O orçamento geral da União, o orçamento da previdência social , o orçamento monetário, o orçamento das empresas estatais e a conta da dívida. O orçamento geral da União contemplava as receitas e despesas fiscais, abrangendo fundamentalmente os órgãos da administração direta federal. Claudiano Albuquerque et al. (2008, p.43).

A partir do início da década de 1980 a rolagem da dívida tornou-se um problema de grande proporção modificando-se totalmente o cenário anterior o que levou o Governo Federal a contingenciar de realizar um novo ajustamento de suas contas externas. A opção assumida foi na direção de promover uma expressiva desvalorização cambial , ensejando alcançar saldos positivos na balança comercial e assim adquirir recursos suficientes para o País manter a sua solvência. Claudiano Albuquerque *et al.*(2008, p.44).

O descontrole da economia brasileira desde o início da década de 1980 trouxe muitos debates entre economistas ortodoxos e estruturalistas. Os primeiros defendiam acima de tudo ajustes fiscais, os demais relevavam a importância de déficit público e orientavam no sentido de centralização dos esforços no combate à inércia inflacionária. Entendiam que deveria estancar os mecanismos de correção automática dos preços , visto que esse processo somente realimentava a inflação futura. Claudiano Albuquerque et al.(2008, p.44).

O País vivenciou muitas experiências de panos econômicos nessas décadas por economistas que desprezavam relacionadas com o impacto do déficit fiscal brasileiro

sobre os níveis de inflação. Percebeu-se o fracasso de muitos deles no intuito de estabilizar a economia. Claudiano Albuquerque *et al.*(2008, p.43).

Visto o exposto a cada ano que se passava afluía a necessidade de aplicação de um plano de gestão pública que oferecesse ao Brasil um equilíbrio orçamentário, fiscal e econômico.

2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1988, COMO LEGADO INSTITUCIONAL DE RESOLUÇÃO DOS ENTRAVES INTERGOVERNAMENTAIS

Nesse âmbito de reorientação política e de desequilíbrio fiscal, a Constituição Federal de 1988 surgiria, em seguida, como instrumento de institucionalização e descentralização fiscal e garantidor de maior autonomia dos governos estaduais e municipais. A CF/88, em seu Título VI, capítulo I dedicou 18 artigos sob a denominação de Sistema Tributário Nacional. Esse sistema é um conjunto de normas constitucionais de natureza tributária inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, que outra coisa não é senão a própria Constituição. Harada (2015, p.85)

Assim, na esfera político-fiscal, o processo de redemocratização teve como elemento delineador o aumento da participação dos governos locais na arrecadação em toda esfera federal e também dos encargos sociais.

Há uma coexistência no Estado Federal Brasileiro de três entidades políticas autônomas e independentes: a União, os Estados e os Municípios, além do Distrito Federal, que são entidades parificadas juridicamente, que situam-se no mesmo plano de igualdade, extraindo as três entidades diretamente da Constituição Federal, os seus poderes e suas competências. Harada (2015, p.85)

A ausência de hierarquia entre elas faz com que o Texto Magno estabeleça a repartição de competência legislativa de cada uma, delimitando o campo de atuação de cada pessoa jurídica de direito público interno, notadamente em matéria tributária, que mereceu um tratamento específico em relação à tipificação da

Federação Brasileira em que o contribuinte é súdito ao mesmo tempo de três governos distintos. Harada (2015, p.85)

Desta maneira, observa-se com a existência da CF/88 uma forma de resolução de demandas e anseios dos diversos Poderes, através da divisão de seus direitos e deveres econômicos e fiscais.

2.7 A INFLUÊNCIA DO FMI NO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

Nesse contexto, a economia mundial em crescente processo de globalização exigia maior competitividade aos países e, dessa forma, os mesmos não viam outra saída a não ser controlar as finanças públicas como meio de superar a crise econômica vigente, assim tornando-se inexorável a adesão às regras do FMI. Não obstante, as economias internas não poderiam crescer e paralelamente sustentar um ente estatal que gastava bastante, desequilibrado suas finanças públicas.

Diante desta análise citada acima, no que atine à globalização, Paulo Bonavides (2001, p. 19) explicita:

Com efeito, a globalização imprime às nações rumos políticos cuja percepção anteriormente, fora impossível alcançar, até mesmo pelos mais argutos e percucientes analistas da economia, da política internacional da competição ideológica. De tal sorte que, verificada a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, instalou-se a crise do socialismo e uma suposta neutralidade do campo ideológico, a qual vem sendo, com ares triunfais, pelo capitalismo e sua recente ideologia 'sem ideologia, cifrada no neoliberalismo da globalização.

A economia do Brasil nos anos 80 enfrentou questões fundamentais: o problema do financiamento da economia, o impasse das dívidas externa e interna e a inflação crônica. Neste ângulo de análise denota-se que o desequilíbrio fiscal era eminente e, num espectro macroeconômico, a confiabilidade de investidores e as políticas de credores internacionais estavam abaladas.

Nesse prospecto, Sandra Regina Toledo dos Santos *et al* (2009, p.184) atentaram que a influência das políticas econômicas vigentes em todos os países da América Latina também concorreu para mudanças no rumo da condução dos processos orçamentários no Brasil e entes federativos. Daí obstinou-se a invocação por uma política fiscal, principalmente por imposições internacionais de credores como o

Fundo Monetário Internacional (FMI), que exigia um maior controle sobre o endividamento, restrições aos gastos públicos e medidas necessárias para aquisição de recursos advindos para empréstimos junto aos mesmos.

A situação interna brasileira corroborava com uma grande crise fiscal. E é nesse paradigma de recomposição das receitas, que a União delineou uma série de provisões utilizadas pela área econômica, consolidando um arcabouço que culminou com grande aumento da carga fiscal. Para os municípios, esse processo refletiu num inexorável corte de receita orçamentária e num incremento de obrigações, principalmente nas áreas de saúde e educação

2.8 O CONSENSO DE WASHINGTON

O consenso de Washington foi um encontro que fora realizado na capital dos Estados Unidos , Washington, em 1989. Neste fórum houve a presença de muitos, Funcionários do Fundo Monetário (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), funcionário de governo dos Estados Unidos. Este fora convocada pelo *Institute for International Economics* no intuito de avaliar as reformas econômicas ocorridas nos países latino americanos. Muitos economistas estiveram presentes para relatar as experiências dos seus países.

Nessa direção conceitual observam-se as palavras de Fernanda Costa Leite (2011, p.2):

Dá-se o nome de consenso de Washington a um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de diversas instituições financeiras sediadas nos Estados Unidos, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e que visava o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

Este nome fora dado, haja vista a imensa aceitação das orientação e metas advindos do mesmo. pelos países da América Latina, excetuando o Brasil e Peru. Vale apontar que tais ideias tiveram o caráter orientativo e não impositivo. Não obstante, é oportuno afirmar que nas décadas de 1970 e 1980 já eram proclamados por alguns países essas metas que tinha um pano de fundo neoliberal. Esse fórum teve como ideias principais a abertura econômica e comercial, aplicação da

economia de mercado e controle fiscal macroeconômico, como menciona Fernanda Costa Leite (2011, p.2).

Neste diapasão houve orientação aos Países da América Latina para o corte de gastos pelo Estado; a reforma fiscal e tributária com a redução de participação das empresas no pagamento dos mesmos; privatização de empresas estatais; redução do protecionismo econômico com a abertura comercial e econômica dos países em relação ao investimento estrangeiro; desregulamentação progressiva do controle econômico e das leis trabalhistas. Fernanda Costa Leite (2011, p.3)

Em oportuno, salienta-se que não obstante o Brasil ter sido um dos países que não aceitaram estas orientações, houve a aplicação das mesmas em destaque na décadas de 1990 com a privatização de empresas estatais dos ramos de energia, telecomunicações, da mineração e outros. Fernanda Costa Leite (2011, p.3)

Denota-se nesse encontro o interesse de estímulos às economias em desenvolvimento no sentido de assumir modelos neoliberais, retirando paulatinamente a participação do Estado da estrutura econômica, dando oportunidade de soerguimento ao capital privado.

2.9 O REFORÇO NEOLIBERAL A PARTIR DA DÉCADA DE 90

Os anos 80 foi um período em que houve perda do crescimento econômico, perda da renda por habitante dos países em desenvolvimento, entre outras decrepitudes financeiras, conforme Bresser Pereira (1998, p.51):

A Grande Crise Econômica dos Anos 80 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e implicou no colapso dos regimes estatistas do bloco soviético. Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado - está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica.

A falta de recursos no setor privado foi um dos principais motivos que levaram a estatização de certas atividades econômica. Não obstante, Impôs, a partir dos anos 80, a sua privatização. Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitando dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito. Bresser Pereira (1998, p.65):

Dessa forma eclodiu a reforma do Estado dos anos 90 que na opinião de Bresser Pereira (1998, p.98), tem as seguintes características: a) a primeira atine à delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); b) a diminuição do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, fazendo com que faça do Estado um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; d) e, finalmente, o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Vale observar, conforme infere-se, que entre as características do neoliberalismo, destacam-se: a retração do Estado de Bem-Estar Social, readaptação de direitos trabalhistas aos interesses empresariais, privatização de inúmeras empresas geridas pelo Estado e desregulamentação de mercados.

Em oportuno, não é de só menos importância citar a Reforma da Gestão Pública que ocorrera em 1995 na gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na qual teve início no Brasil numa grande modificação administrativa.

Nesta, houve a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19.

Na análise, Maria Cristina Dourado (2001, p.239) comenta o que a emenda 19/98 significou:

A Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como Reforma Administrativa, é voltada não exatamente para o aperfeiçoamento das normas constitucionais vigentes, mas para a operacionalização de um novo ou diferente tratamento organizacional e funcional da Administração Pública brasileira, referenciado ao binômio eficiência-ineficiência dos modelos burocráticos e gerencial, respectivamente.

Nesta reforma, denota-se que o Estado só deveria executar diretamente as tarefas que seriam exclusivas do mesmo a exemplo de controle de políticas públicas e da lei nas quais as Secretarias e Órgão deveriam realizar. As tarefas tinham que ser descentralizadas para agências reguladoras autônomas.

Em oportuno, Humberto Falcão Martins(2007, p.7) ,diz que , que a reforma na gestão de Fernando Henrique Cardoso tem um condão não só de atingir o processo de globalização e reordenamento institucional:

Posta em perspectiva histórica, a singularidade marcante das reformas da era FHC, além do contexto da globalização e do abrangente processo de reordenamento institucional que as sociedades democráticas vem passando, é a ocorrência de iniciativas sistemáticas de reforma do estado na democracia, conjunção incomum de duas trajetórias constitutivas do processo de construção nacional, a construção democrática e a construção burocrática, que guardam uma relação de conflitos e disfuncionalidades recíprocas.

Vale denotar que uma reforma administrativa é uma meta profícua para Administração Pública, todavia precisa-se analisar outra variáveis. Tais observações encontram-se no, texto: Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil: As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais, do Professor Paulo Modesto(2007, p.195):

A reforma administrativa do aparelho do Estado no Brasil tem na introdução e alteração de normas no âmbito da Constituição da República e das leis do país uma de suas etapas necessárias. Porém, a eficácia da reforma administrativa está condicionada ainda a uma concomitante reforma na mentalidade dos agentes públicos. É indispensável para a efetiva implementação da reforma pretendida que os agentes administrativos superem o tradicional vezo burocrático que vem convertendo a Administração, nas palavras de DROMI, numa cara" máquina de impedir" , fiel ao que o mesmo autor batizou como o "código do fracasso", que dispõe: "artigo primeiro: não pode; artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se;

artigo terceiro, se é urgente, espere; artigo quarto, sempre é mais prudente não fazer nada".

Assim, é necessário ter uma visão holística no que concerne a uma reforma administrativa. Deve-se levar em consideração não só elementos micro econômicos ou macro econômicos ou alterações normativas, mas também considerar o aspecto humano o qual é catalisador dessas alterações.

3 REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS NO BRASIL

O conceito de política fiscal está inserido no paradigma de intervenção estatal, o qual envolve o planejamento das ações governamentais, visando à coordenação da atividade econômica. Em nível mais profundo, é conceituada por Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 27) como a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos do governo. Tem por objetivo equacionar os impactos econômicos sobre os bens e serviços públicos ofertados, níveis de emprego e renda, buscando o equilíbrio entre o crescimento econômico e o bem-estar social.

3.1 A POLÍTICA FISCAL COMO INTERVENÇÃO ESTATAL

A teoria das finanças públicas, no que concerne aos fundamentos do Estado e das funções do governo encontra justificativa para a intervenção do Estado na Economia, como forma de se buscar a correção das imperfeições do mercado, ou seja fenômenos que impedem que a sociedade alcance o estágio de bem-estar sem que o Estado exerça alguma forma de ajuste sobre os fatores econômicos. Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p.23-24).

Visto ser preconizada como forma de regular a atividade econômica em todos os âmbitos governamentais, a política fiscal se faz através de duas características fundamentais de intervenção do Estado: uma delas é a partir da expansão fiscal (em casos de insuficiência de demanda agregada), e a outra característica através de restrição fiscal (quando ocorre excesso de demanda agregada). Sendo que o controle Estatal sobre a política fiscal envolve ações sobre as políticas tributárias (inserção de impostos, taxas e contribuições) e sobre o controle dos gastos públicos. Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p.32-33).

Nesse sentido escreve Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p.32).

a) política fiscal expansiva consiste na adoção de medidas para ampliar a demanda agregada mediante o aumento dos gastos públicos; redução da carga tributária; estímulo ao consumo e aos investimentos; estímulo às exportações; inibição das importações mediante imposição de tarifas e

barreiras e privilegiando a produção nacional. O impacto desse conjunto de medidas é a ampliação da produção e dos níveis de emprego

b) política fiscal restritiva consiste na adoção de medidas no sentido inverso , especialmente quando a demanda agregada supera a capacidade produtiva da economia, situação em que o estoque tende a se esgotar e o preço dos produtos se elevam. Tais medidas compreendem a redução dos gastos públicos ,a elevação da carga tributária e a ampliação das importações. Como impacto uma política fiscal restritiva provoca a redução da produção e dos níveis de emprego.

Uma classificação da intervenção do estado no domínio econômico é aquela que diz que pode ser direta e indireta , reduzindo os riscos da atividade econômica tanto para os indivíduos como para as empresas. Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.889).

A intervenção direta do Estado é quando o mesmo atua como qualquer outro agente da economia, desprovido do poder de império e das prerrogativas inerentes à sociedade política estatal. Encontra-se no art.173 da CF/88. Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.889).

A intervenção indireta o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica. Este exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Encontra-se disposição no art. 174 da CF/88. Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.892).

Nesse escopo, conclui-se que depende da condição econômica do País o ajuste fiscal necessário. Todavia, mesmo sendo às vezes um remédio amargo é necessário para a sobrevivência de um Estado.

3.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO PRINCÍPIO DA POLÍTICA FISCAL

O desempenho das políticas fiscais no Brasil envolve a compreensão, por parte do gestor público, dos princípios legais constitucionais de uma forma geral e, de forma específica, das variáveis fiscais como receitas e despesas do governo, carga tributária, dívida pública, entre outras. Observa-se uma evolução das mesmas no tempo com o advento da Constituição Federal de 1988.

O art. 170 da CF/88 reporta-se à ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Este tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Dirley da Cunha Júnior (2017, p.189) explicita sobre a ordem econômica nesta Constituição Federal:

Seguindo a esteira ideológica das Constituições pretéritas (a partir da Constituição de 34, inclusive) a vigente Carta Magna institui uma ordem econômica intervencionista, muito embora fundada na liberdade de iniciativa econômica e assegurado o direito de propriedade privada dos meios de produção. Assim dispõe seu art. 170.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A CF/88 ordena o Estado a prestar serviços públicos, sob os princípios da administração pública. Reforça a possibilidade de conceder uma maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira aos órgãos e entidades produtoras, e também constituir fluxos comunicativos para a interação do governo com a sociedade destinatária dos bens e serviços.

Ato contínuo às alusões supramencionadas explicita-se o art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios atinentes à Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A necessidade da presença dos mesmos na Carta Magna foi controlar as atividades administrativas da União, Estados Distrito Federal e Municípios, dando também unidade e coerência na Gestão Pública.

Assim explicitados no art. 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ante o exposto, Manoel Jorge e Silva Neto (2013, P.494-504) explica os Princípios Constitucionais da Administração Pública citados acima:

O princípio da legalidade explicita que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

Já o da impessoalidade é aquele que afirma que não se prende a ilegítimos favorecimento a grupos ou a pessoas e individualmente consideradas , bem como a que se não identifica à pessoa do administrador.

O da moralidade é aquele que se exige da conduta do administrador e do indivíduo que se relaciona com a Administração Pública, não apenas da lei , mas também as regras comuns de moralidade já consideradas na sociedade.

O da publicidade implica que deve haver visibilidade e transparência dos atos e ações de responsabilidade dos agentes públicos, no exercício regular de suas.

O da eficiência não é promover suposta identificação do atuar administrativo com o comportamento dos demais entes privados, mas concitar os agentes públicos a atuarem de modo a prestar os serviços de uma forma mais expedita e competente.

Os agentes públicos devem seguir ,dessa maneira ,rigorosamente, sem desvio algum, estes princípios citados, evitando o cometimento de atos inválidos. Tais desvios refletem uma falta de responsabilidade funcional, administrativa, disciplinar ou mesmo criminal.

No art.173 da CF/88 materializam-se os limites e formas limites de intervenção do Estado no domínio econômico. Destarte, Conforme determina, só pode o Estado diretamente explorar atividade econômica em caso de necessidade imperativa de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, o qual deve ser definidos em lei.

Em oportuno, observa-se no art. 173 em comento, que o Estado tem a possibilidade de concorrer com a iniciativa privada através das empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais.

É a chamada intervenção direta, já exposta, conforme Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.889).

No que atine ainda o art. 173 no seu parágrafo 1º que fora frutos de mudança na CF/88, conforme emenda 19/98,(já supracitada) explicita. Eros Roberto Grau (2008, p. 101-102):

Por certo que, no art. 173 e seu § 1o, a expressão conota atividades econômicas no sentido estrito. A art. 173, caput, evidencia as hipóteses nas quais é permitida ao Estado a exploração direta de atividade econômica. Trata-se, aqui, de atuação do Estado- isto é, da União, do Estado-membro e do Município-como agente econômico, em áreas da titularidade do setor privado. Insista-se em que atividade econômica em sentido amplo é território dividido em dois campos: o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito. As hipóteses indicadas no art. 173 do texto constitucional são aquelas nas quais é permitida a atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios neste segundo campo.

Determina-se ainda no artigo supramencionado que as empresas públicas e as sociedades de economia mista de forma alguma poderão ter privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. Também observa-se que a lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade, e reprimirá o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Também cita-se que lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, aos quais estarão sujeitas às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

No art. 174 da CF/88, conota-se a atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei. Neste caso, o Estado deve agir no o exercício de funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ressalte-se assim, o caráter excepcional e suplementar da atuação do Poder Público.

Esse tipo de intervenção é intitulada indireta, já explicada. Manoel Jorge e Silva Neto (2013, p.892).

Cita-se abaixo o art.174 da CF/88:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Desarte, existem formas distintas de intervenção do Estado na sociedade. É inexorável que a pretensão do mesmo seja de alcançar o melhor equilíbrio financeiro e fiscal. Contudo, tal intervenção deve ser realizada de forma condizente e comedida com a realidade da comunidade evitando desvios incomensurados.

4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

É sabido que o país imergiu-se em dívidas internas e externas, ao longo de décadas, em prol de um esperado desenvolvimento econômico e social, pouco alcançados. Em 1990, denotou-se uma séria crise econômica no país ocorrendo um baixo investimento, excesso de gastos, principalmente o de pessoal, dívida pública externa alta. Não existiam normas que direcionasse o gestor a uma administração fiscal responsável. Até aquele instante, possuía o país uma lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que foi a Lei nº 4320 de 1964. Todavia, ela não trouxe instrumentos de planejamento, controle e transparência dos recursos públicos.

Nesse sentido, Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 93), explicita que a economia brasileira viveu fase de intensa instabilidade entre o início da década de 1980 e a metade da década de 1990. O período foi marcado por índices inflacionário elevados, com a aplicação de planos econômicos inócuos.

Devido às dificuldades financeiras e de gestão, o Estado se viu obrigado a dar cumprimento ao art. 30 da Emenda Constitucional n. 19/98¹, que estabelecia o prazo de 06 meses, a partir da promulgação da mesma, para que o Congresso Nacional apresentasse projeto de lei complementar a que se refere o art. 163² da Constituição Federal, que trata das finanças públicas.

¹Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

²Art. 163. 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 financeira da administração pública direta e indireta;

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.

Nesse direção, encontra-se a alusão de Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 94), explicando que a LRF, regulamenta o art.163 da Constituição Federal, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³, ou Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, instituiu no Brasil alterações substanciais nas regras de planejamento e controle dos recursos públicos, visando, essencialmente, a disciplina fiscal. Trata-se de uma lei de grande abrangência nacional, regulamentando aspectos tanto do controle das arrecadações, quanto dos gastos governamentais, “sendo que a sua proposta representa uma inflexão na forma como os governos devem lidar com a gestão e aplicação de recursos públicos” Antônio Carlos de Azevedo Sodré,(2002, p. 4).

Em sua essência, visa também ampliar a eficácia dos instrumentos constitucionais do planejamento da gestão orçamentária. Assim, em consonância com o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, “[...] a ação planejada se constitui um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, assim primando pela elaboração e execução orçamentária sem dissociar-se dos fins que se devem prestar” Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007, p. 6).

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi sancionada para suprir uma lacuna da Lei nº 4.320/64, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Outra finalidade almejada, consigna-se em atribuir responsabilidade aos gestores que, em caso de não atendimento aos ditames dessa Lei Complementar, sujeitam-se a severas punições, legalmente instituídas através da Lei nº 10.028/2000, entre outras.

Nesse entendimento Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.525), pronuncia-se:

Para evitar que a presente lei caia no vazio, o art. 73 estipulou que as infrações cometidas aos seus dispositivos serão punidas em consonância com 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 de legislação pertinente.

³ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Art. 1º “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”.

Dessa forma a LRF surge em um ambiente gerencial orientado pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, aliado a um contexto de aprofundamento da crise financeira do Estado brasileiro. Seu objetivo é conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal.

4.1 ABRANGÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem suas disposições aplicáveis para a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Estão compreendidos os Poderes Executivo e Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público. Também encontram-se na aplicabilidade dessa lei complementar, a administração direta, fundos, autarquias e fundações, além das empresas estatais dependentes de recursos públicos.

4.1.1 Ordenamento dos níveis de abrangência

Segundo Claudiano Albuquerque, et al.(2008, p. 95), esse entendimento é referenciado pelo *caput* do artigo 1º da LRF, cujo estabelecimento de normas de finanças públicas constituirá normatização superior, aplicável a todas as esferas de governo do país. Diante de tal assertiva, a abrangência da Lei Complementar nº 101 de 2000, garante a responsabilidade específica da parte da gestão financeira partindo de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, bimensal, quadrimestral , anual e plurianual.

Assim, dentre os objetivos desta Lei, está a necessidade de ampliar, em todas as esferas do âmbito nacional, a responsabilidade fiscal com que os gestores públicos devam lidar diante de um mandato popular e cargo público. No tocante a política fiscal, implantada pelo governo central, deverá ser fortalecida por uma gestão fiscal que siga parâmetros e princípios que englobam a União, Estados e Municípios. Esse é um dos motivos para que a LRF abranja todas as unidades federativas: combater a disparidade de parâmetros e princípios.

De acordo com a referida lei (art. 1º, Parágrafo 3º)⁴, são determinados os níveis da administração pública, submetidos às normas de finanças públicas.

4.2 PRERROGATIVAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal estão dentro do texto da lei, na medida em que amplia as formas de aplicabilidade dos seus instrumentos, buscando o alcance do equilíbrio das contas públicas, dessa forma, focando a prevenção dos desequilíbrios fiscais. Isto acontece mediante o cumprimento de metas de resultado, entre receitas e despesas; obediência a limites e condições no que concerne a renúncia de receita⁵, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada⁶ e mobiliária⁷, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita⁸, concessão de garantia⁹ e inscrição em restos a pagar¹⁰. Claudiano Albuquerque, *et al.* (2008, p. 96).

⁴ §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 considerando 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.

⁵ § 1º do art. 14 da LRF: 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. Adauto Viccari Júnior et al. (2004), ressalta a exigibilidade de compensação junto à receita, com vistas ao atendimento de necessidades sociais ou meritórias;

⁶ LRF (Cap. VII, Seção I, Art. 29): I -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;

⁷ LRF (Cap. VII, Seção I, Art. 29): II- dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

⁸ LRF (Cap. VII, Seção IV, . 38). De acordo com Carlos Figueirêdo e Marcos Nóbrega (2008, p.36), as Operações de Crédito por Antecipação de Receita, são muito comuns no final do exercício financeiro e têm por objetivo suprir a necessidade de caixa ou de liquidez no curto prazo, para custear o pagamento de compromissos que não apresentem cobertura financeira imediata para sua liquidez;

⁹ LRF (Cap. VII, Seção I, Art. 29): IV- compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

¹⁰ LRF (Cap. VII, Seção VI, art. 42):, Adauto Viccari Júnior et al. (2002, p. 166), ressalta que a expressão *restos a pagar* tem origem no artigo 36 da Lei Federal 4.320\64, o que significa despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, tecnicamente distintas em duas categorias: Restos a pagar relativos a despesas processadas ou empenhos executados e liquidados, cujo pagamento somente não se processou por insuficiência de recursos de caixa; Restos a pagar

Assim, essa Lei Complementar teve como objetivo e prerrogativa ampliar e aclarar os formas de planejamento, controle , responsabilidade e transparência , amplificando os instrumentos condizentes para essas atingimento dessas metas. Diante do exposto, assegura formas adequadas para alcançar o equilíbrio fiscal.

4.3 OBJETIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000

O objetivo primordial da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com a própria LRF é estabelecer, em conformidade com o Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse sentido, cita Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.47):

Versa a ementa da lei de responsabilidade fiscal sobre normas de finanças públicas, tendo como alvo primordial a austeridade das cintas das três esferas de governo. Busca-se coibir a malversação de recursos estatais, delineando regras de planejamento, caracterizada pela atividade financeira, orçamentária e creditícia com a formulação de instrumentos de : “controle de endividamento público de despesas públicas, particularmente das despesas ditas obrigatórias de caráter continuada, assim como a implantação de políticas fiscais, calcadas em estratégias e metas previamente definidas. Alicerçando esse regime, há, de um lado, normas coercitivas e de correção de desvios fiscais e, de outro, previsão de um novo sistema de informações estruturadas a partir de demonstrativos e relatórios relacionados ao trabalho de condução de finanças públicas”.

Dessa forma, a implantação da lei de Responsabilidade Fiscal, significou uma tentativa legal e sistemática de correção do mau desempenho fiscal, consubstanciada em ações e parâmetros específicos. Pressupõe-se, assim, a fixação de padrões preestabelecidos e a adequação das finanças públicas.

Como caráter de lei complementar, a lei em questão objetiva a austeridade das contas públicas nas três esferas de governo, mediante a fomentação de mecanismos legais, traçando limites e estabelecendo controle, transparência e outros elementos norteadores para a gestão dos recursos estatais.

4.3.1 Das regras e limites para os gastos financeiros

É nesse escopo que se torna indispensável conceituar um dos principais objetivos da Lei Complementar nº 101 de 2000, dentre eles: determinar regras e limites para os gastos financeiros dos governos, preocupação esta de caráter intertemporal; determinar mecanismos de compensação para evitar que despesas de difícil redução sejam criadas, como as despesas com pessoal, previdenciária e de caráter continuado¹¹, sem o planejamento de seu impacto no futuro. Nesse sentido, é importante implantar a compensação necessária para manter o equilíbrio fiscal Antônio Carlos de Azevedo Sodré (2002, p. 5).

Adauto Viccari Júnior *et al.* (2012, p. 101), ressaltam que a observância aos limites legais impostos pela lei Complementar nº101, envolve a aplicabilidade dos mesmos em cada poder e respectivos órgãos. No tocante ao entendimento dos gastos públicos com pessoal, é relevante citar que a referida lei, em seu artigo 19, estabeleceu limites para despesas com pessoal e encargos em cada período de apuração e em cada ente da federação, para a União, para os Estados e Municípios em relação à receita corrente líquida (RCL).

A RCL, conforme o art. 2º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, com deduções, conforme infracitadas:

O art. 2º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

- 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

¹¹ De acordo com o Artigo 17 da LRF, As despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. São despesas correntes que constituem o grupo de despesas da Administração Pública, concorrentes para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral. Assim, estão relacionadas a “[...] um conjunto de **operações que se realizam de modo contínuo e permanente**, das quais resultam um produto necessário à manutenção da ação de governo” (SILVA, 2004, p. 45).

receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Para apuração da receita corrente líquida, deve-se somar as receitas arrecadadas no mês de referência com as onze anteriores excluídas as duplicidades.

4.3.2 Dos objetivos quanto a dívida pública

Conforme explica Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (,2007, p. 31), o controle da dívida e do endividamento é um ponto muito importante na LRF, porque trata de um problema de grande relevância fiscal do país que é o descontrole do endividamento que pressiona as despesa dos entes públicos.

Com base, a LRF vai estabelecer um tratamento bastante amplo para a questão de dívida, determinando que os entes públicos controlem permanentemente essas despesa a fim de mantê-las rigorosamente dentro dos limites determinados.

Este limites são aplicados a todos os entes da Federação.

4.3.3 Dos objetivos quanto ao controle e transparência da gestão financeira

Nesse tocante, é objetivo relevante da Lei Complementar nº 101 de 2000, a instituição de métodos que possibilitem ampliar o controle e a transparência sobre as ações dos gestores municipais, assim como sobre os outros entes federativos. Nesse sentido, é indistinguível a inserção de medidas periódicas como a publicação de relatórios de gestão. Assim, “[...] o monitoramento dos índices orçamentários, o controle da despesa pública e o aumento na arrecadação da receita, reforçam uma maior eficiência da gestão e a obtenção do equilíbrio das contas públicas” Sandra Regina Santos *et al.*(2009, p. 183).

Esse objetivo foi de grande monta para a sociedade, haja vista atos escusos que ocorriam sem conhecimento da mesma, levando muitas vezes a desvios de recursos públicos, não dando oportunidade de interação por parte do cidadão.

4.4 PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os princípios são analisados como ponto de partida, ou eixo delineador filosófico ou científico para o conhecimento, onde se originam todas as outras normas do Direito. São verdades primárias e objetivas, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade, dando consistência, assim, às bases contemporâneas do direito. Em suma, ao administrador público municipal, é concebível a observância aos princípios para adequada governabilidade, e a lei é o arcabouço doutrinário para a consolidação daqueles.

Para Virgílio Afonso da Silva(2002, p.25) princípios são "normas que obrigam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas"; são, por conseguinte, mandamentos de otimização.

Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 98) explicita que o ordenamento institucional estabelecido pela Lei Complementar nº 101 de 2000, se apoia em quatro eixos principais: planejamento, responsabilidade, transparência e controle.

4.4.1 Planejamento

Num processo administrativo privado ou público deve-se ter como elementos para sua efetivação o planejamento, a organização, a direção e o controle. Sendo que toda ação começa com o planejamento.

O planejamento é a ação primeira em qualquer processo de gestão, visto que por meio dele são delineados os desejos, as expectativas e o futuro projetado de qualquer ente, ou empresa. É um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los. No que tange a gestão pública, a premissa torna-se mais que fundamental, pois, além de ser uma determinação legal, trata-se de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável

De acordo com Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p. 115), o planejamento é uma ação governamental que abrange intervenção na sociedade e na economia, cuja atuação se efetiva por intermédio de mecanismos de apropriação dos recursos e distribuição das riquezas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu no setor público, a fundamentação legal em atos formais legitimada em três instrumentos básicos de planejamento para gestão fiscal, assim definido por o Plano Plurianual (art. 3º)¹², o qual envolve um planejamento a longo prazo e estabelece objetivos, metas e diretrizes para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º)¹³, como instrumento legal de planejamento a médio prazo, em consonância ao Plano Plurianual, para determinar diretrizes e metas anuais; e a Lei Orçamentária Anual (art. 5º)¹⁴, cujo ordenamento, pressupõe a execução operacional do planejamento orçamentário, conforme lei de Diretrizes Orçamentárias. Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007, p.6-8),

É no rumo de tais prerrogativas do planejamento público, que se prima à legalidade dos atos formais supramencionados, cujos fins permeiam a preservação da compatibilidade orçamentária por parte do gestor municipal. Tal incumbência gerencial pressupõe-se regida às vistas da observância e legitimidade do Poder Judiciário, cuja supremacia deverá permear no tocante ao fiel cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.4.2 Responsabilidade

No espectro do significado jurídico, delimita-se a noção de responsabilidade, conforme Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p. 48), referida na situação

¹² Art. 3º (VETADO) O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.
§ 1º (VETADO) Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

¹³ 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;

¹⁴ 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 [...].

normativa em virtude da qual um sujeito pode ser sancionado. O termo responsabilidade está consignado ao dever jurídico. No lado oposto do direito subjetivo está o dever jurídico, “que consiste na situação que se encontra uma pessoa (sujeito passivo) de ter de praticar um ato ou, ao contrário, de omitir-se, em ambos os casos em vantagem de outra, sob pena de sofrer uma sanção.

Por conseguinte, a responsabilidade juridicamente definida pressupõe imputação de sanções perante ilicitude de conduta praticada por indivíduo, vinculado a um sistema normativo. A normatização é legado norteador, daquele que se assume responsável licitamente.

Em conformidade com tais assertivas, diante do descumprimento das normativas impostas pela LRF, aos responsáveis poderão ser aplicadas sanções introduzidas no Código Penal e nas legislações que prevê os crimes relacionados à lei complementar em questão.

Existem dois focos básicos da Lei Complementar que norteiam a responsabilidade do gestor: a ordem do “estabelecimento de compromissos orçamentários”, o qual procura corrigir desvios no presente; e os “mecanismos de compensação”, os quais impedem que a administração pública crie despesas que possam comprometer a gestão financeira nos próximos períodos.

Esta Lei Complementar estabelece assim compromissos orçamentários e patrimoniais. Para o cumprimento dos mesmos, um dos dispositivos assegurados pela lei é o anexo de metas fiscais¹⁵ da Lei de Diretrizes Orçamentárias, “[...] no qual deverão estar transparentes, em valores correntes e constantes, as metas de arrecadação, despesas, resultado nominal e primário¹⁶, montante da dívida pública e evolução do patrimônio líquido”. Antônio Carlos de Azevedo Sodré (2002, p. 4).

Já para um mecanismo de compensação é regido que toda ação do poder público que visa promover uma queda de arrecadação deve ser combinada com uma medida compensatória. Assim pressupõe que a concessão ou ampliação de

¹⁵ Art. 165, §2º da Constituição Federal discorre sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreendendo as metas e prioridades da Administração Pública [...]; a LRF incumbiu à LDO, conforme Moacir Marques da Silva *et al.* (2004, p.27), criando instrumentos de controle e acompanhamento como o Anexo de Metas Fiscais, cujo objeto é estabelecer as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício referido, bem como para os dois subsequentes.

¹⁶ São expressões criadas pela LRF (§ 1º do art. 4) para demonstrativos que objetivam acompanhar e controlar a dívida pública. Esses demonstrativos acompanham o Anexo de Metas Fiscais da LDO (SILVA *et al.*, 2004, p. 29).

incentivo fiscal e a renúncia de receita, por exemplo, devem ser acompanhadas da implantação destes mecanismos de compensação, que podem ser: “aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo de impostos, instituição de novos tributos ou contribuições e redução de outras despesas”. Antônio Carlos de Azevedo Sodré. (2002, p. 4).

A renúncia de receita gera um prejuízo ao erário público, conforme Regis Fernandes de Oliveira (2015, p.274): as formas de renúncia de receita podem levar a odiosas situações, normalmente em prejuízo do erário ou em detrimento de entidade federativa.

Diante do exposto a Administrador Público deve envidar esforços para que tal condição não aconteça e em ocorrendo, haja mecanismos compensatórios, evitando prejuízos.

4.4.3 Transparência e Controle

A Lei de Responsabilidade Fiscal discorre sobre mecanismos de transparência na aplicação dos recursos públicos, e conforme Ives Gandra da Silva Martins (2012, p. 60) esse princípio tem a seguinte característica:

Trata de princípio amplo que consiste no acesso público às informações veiculadas em documentos , orçamentário, contábeis e financeiros, bem como na publicidade dos atos praticados no curso da gestão das finanças públicas . Assim envolve a divulgação de dados que constituem os objetivos e metas da política de governo e dos resultados conseguidos com os procedimentos de aplicação do dinheiro público na execução dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nas leis e na Constituição.

Atualmente, a sociedade preocupa-se com os valores de imposto que ela paga, sendo assim, inevitável o desejo de conhecer os recursos aplicados pelos administradores públicos. A forma de se atender aos anseios dessa sociedade seria tornar transparente os atos da administração pública nos quais envolvessem todas as receitas e despesas. De acordo com Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.115)

Conforme o art. 48 da LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal,, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicas de acesso ao

público:: os planos, orçamentos e LDO; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; as versões simplificadas desses documentos. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p. 116)

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que a participação popular deva ser legalmente implantada através de mecanismos como audiências públicas, criação de informações sobre a gestão de metas. Mais especificamente, impõe informações sobre limites e condições para arrecadação de receita e geração de despesas, inclusive pessoal e seguridade; informações para realização de operações de crédito e liquidação de dívidas. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.116)

Tais mecanismos, como instrumentos de transparência pública, postos à disposição das Câmaras Municipais, dos Tribunais de Contas, dentre outros órgãos públicos, possibilitam o conhecimento e a responsabilização dos agentes públicos.

Em 27 de maio de 2009 foi sancionada a Lei Complementar 131/2009 que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Esta teve o intuito de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale apontar a existência da Lei nº 12.527(Lei de Acesso à Informação), de 18-11-2011, que serviu de reforço para real obediência e normatização dos aspectos comportamentais dos entes públicos diante do princípio da transparência.

No que concerne ao controle, este pode ser externo através das Câmaras Municipais diretamente, ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e do sistema de controle interno de cada Poder, Ministério Público que devem fiscalizar o cumprimento da LRF. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p. 121)

Este assunto é explicitado no art. 59 da LRF:

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.

Em oportuno vale apontar que a CF/88 versa sobre esse assunto no art.31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

As ações de transparência, com o envolvimento do controle sobre as ações governamentais deverá transcender os gabinetes administrativos e suplantar os segmentos sociais menos privilegiados. Nessa senda, Aduino Viccari Júnior *et al.* (2012, p.5), ressaltou a necessidade de criatividade e simplificação do entendimento acerca das ações governamentais, visto que certamente, a população de baixa renda não as entende e não as aceita. Nessa assertiva, entende-se que não se

caberia interpretações como a explicitação mecânica e abstrata do sentido de uma disposição normativa, sem conexão com o substrato social.

5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Como já visto, a Lei Complementar nº 101 de 2000 delineou quatro pilares fundamentais de ordenamento institucional às esferas da administração pública, incluindo a gestão municipal, os quais são a planejamento, responsabilidade, transparência e controle. Esses ordenamentos são princípios doutrinários para boa administração dos recursos públicos, visto que atualmente, dado o alto grau de endividamento público, correspondem aos anseios de democratização e desejo de maior participação e controle da sociedade.

Historicamente os municípios foram detentores de poucos recursos, dificuldade estruturais, educacionais e falta de planejamento urbano, agrário e de saneamento básico. Diante desse cenário, conota-se a ação desafiadora do Administrador Público em aplicar a LRF.

Com uma importância singular a LRF deve ser aplicada aos municípios. Está no seu bojo o auxílio a esse Poder e demais entidades regidas pelo Direito Público Municipal no cumprimento da mesma, enfocando as principais preocupações e como solucioná-las. Os instrumentos de planejamento público, quais sejam: o plano plurianual,, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, são objetos de análise e comentários a vista das alterações introduzidas pela LRF, de acordo com Moacir Marques da Silva et al. (2004,p.19)

Em conformidade com os assuntos estudados, as autoridades governamentais e os demais representantes da administração pública municipal, poderão ser responsabilizados criminalmente pela aplicação de recursos públicos em casos de não observância às obrigatoriedades desta Lei. E as consequências pertinentes à má administração pública permearão a identificação e responsabilização dos agentes públicos, através de uma atuação mais rígida e contínua dos órgãos de controle.

5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A previsão legal, política e financeira para a estruturação dos Municípios encontra-se na Constituição Federal.

No entendimento de Hely Lopes (2017, p. 67) o Município deve ser conceituado sob os seguintes aspectos: sociológico, político e jurídico. Estes são importantes para o esclarecimento da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal:

O Município pode ser conceituado sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico. Do ponto de vista sociológico o Município brasileiro como qualquer outro é o agrupamento de pessoas de um mesmo território com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto político o Município brasileiro é a entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF. arts. 18,29 e 34, VII, "c"). Na ordem legal o Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (cc. art 41, III) e como tal dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes.

Ato contínuo, percebe-se que a administração pública municipal deve estar em coadunância com as normas pertinentes e princípios delineadores de interesses exclusivos da coletividade, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência. Neste sentido, há incumbência de obrigatoriedade no cumprimento de deveres e prerrogativas concebidos ao gestor público, deliberados constitucionalmente.

O Município como pessoa jurídica possui idoneidade civil, facultada na capacidade do exercício de direitos e obrigações. Partindo do precípuo da autonomia organizacional instituída, é prerrogativa da gestão municipal delinear lei própria para o seu ordenamento e gerenciamento, porém sem se desvincular da obrigatoriedade do cumprimento dos princípios e normativas da hierarquia constitucional, sob pena de inconstitucionalidade.

Vale apontar que é nos Municípios que se encontram locais propícios para o empreendimento da gestão pública, haja vista a sua peculiaridade e diversidade, conforme entendimento de José Nilo de Castro (2005, p.368):

E é nos Municípios que se encontra terreno mais propício para as missões administrativas serem empreendidas, pela sua peculiaridade de diversidade, que ganham corpo no pluralismo territorial, no estimular-se até a competição no setor público municipal com o setor privado local, comparando os padrões de desempenho.

É de bom alvitre ter-se a noção que tão quanto importante é a União e o Estado, é o Município, pois as ações endógenas de um país eclodem em primeira análise neste. Dessa forma, observa-se que o mesmo tem características próprias, com normatizações inerentes, com recursos poucos e limitados, que estruturam a sua formação. Todavia, deve atender aos mandamentos estaduais e federais, em necessitando.

5.2 A POLÍTICA FISCAL NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

No âmbito da gestão dos recursos públicos, é cabível à administração pública municipal, na instituição de uma política fiscal eficiente, a persecução dos atos fundamentada nos princípios supracitados, corroborantes com a legitimidade e ordenamentos jurídicos. Todavia, a conjuntura cultural, social e econômica das administrações brasileiras, no contexto das políticas públicas influenciou a política fiscal nos municípios, ao longo dos anos e é fator preponderante nesse processo e determinante para a tomada de decisões pelos gestores públicos.

Portanto, as responsabilidades instituídas sob regime de federalismo cooperativo, no qual está inserida a administração municipal, são atribuídas pela política fiscal nesse regime orçamentário. A arrecadação e distribuição das receitas, assim como empenho das despesas, contribuem para o exercício pleno das obrigações governamentais, assim exposto por Claudiano Albuquerque et al. (2008, p.32):

A Política Fiscal apresenta dois componentes fundamentais: a receita pública e a despesa pública. No processo de arrecadar receitas e de executar despesas, o governo realiza intervenções expressivas no mercado, promovendo impactos sobre os níveis de emprego, sobre a distribuição de renda, sobre a oferta e a procura de bens e serviços, e afetando de forma direta ou indireta os diversos setores da economia.

Conforme já aludido, a teoria das finanças públicas, no que concerne aos fundamentos do Estado e das funções do governo encontra justificativa para a intervenção do Estado na Economia, como forma de se buscar a correção das imperfeições do mercado, ou seja fenômenos que impedem que a sociedade alcance o estágio de bem-estar sem que o Estado exerça alguma forma de ajuste sobre os fatores econômicos. Claudiano Albuquerque *et al.* (2008, p.23-24).

Esse tipo de intervenção estatal também dar-se a nível municipal (já que pode ser aplicado a todas os entes da Federação), sendo que a política fiscal implantada pressupôs a imposição de mecanismo rígido de controle sobre o orçamento público municipal, na limitação de gastos, principalmente com serviços públicos e contenção de despesas.

5.3 PLANEJAMENTO, LIMITES E OBRIGATORIEDADES IMPOSTOS AOS GESTORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O planejamento, limites e obrigatoriedade são impostos a gestores em todos os Poderes. Não obstante, o Poder municipal deve ser alvo de atenção e cuidado haja vista que a falta dos mesmo pode trazer consequências nefastas à gestão pública, além de compulsionar o administrador inerente a severas penas.

Claudiano Albuquerque *et al* (2008, p. 96-97) ressalta que Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com a Lei nº 10.028 (Lei de Crimes Fiscais), instituiu mecanismos mais rigorosos para a administração das finanças nas três esferas de governo.

5.3.1 Quanto à observância dos instrumentos legais de planejamento e controle orçamentário

Segundo Claudiano Albuquerque, *et al* (2008, p. 98), a Lei de Responsabilidade Fiscal amplia a noção de planejamento e o uso dos instrumentos legais (LDO, LOA e PPA), de forma tempestiva para o equilíbrio orçamentário. Tal noção envolve como obrigatoriedade dos gestores, a “prévia programação dos resultados, juntamente com a adoção de medidas que garantam o alcance das metas estabelecidas e [...] que sejam antecipadas as avaliações quanto aos impactos sobre as contas públicas”.

Existem três leis orçamentárias, conforme explicita Harada (2015, p.85):

De acordo com o art. 165 da CF existem três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo : a que institui o plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a que aprova o orçamento.

Entende-se que o preceito para cumprimento das obrigações supracitadas pressupõe o planejamento de metas ajuizadas nas especificidades de prazos e prévia programação de resultados. Além dos quais, os mecanismos legais de controle e transparência, nortearão os gestores municipais para o saneamento do déficit público em questão.

Adauto Viccari Júnior, *et al.* (2012, p. 22), ressaltam que uma das principais causas de aumento do déficit público é o não cumprimento da programação orçamentária.

Conforme já visto, os instrumentos de planejamento são: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

5.3.1.1 Plano Plurianual (PPA)

É um instrumento de planejamento público previsto na Constituição Federal que tem como finalidade estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas para a despesa de capital e as outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É enviada ao Legislativo mediante projeto de lei, de acordo com Moacir Marques da Silva, *et al* (2004,p.22)

O Plano Plurianual (PPA) está insculpido na Constituição Federal de 1988, no seu art. 165 § 1º :

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O art.3º da LRF tratava desse tema. Todavia, este foi vetado. Assim foi revitalizado o inciso I do parágrafo 2º do art.35 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, conforme visto abaixo:

Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

O PPA, tem a finalidade de estabelecer diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada para o Município. Este programa diz respeito a serviços prestados ao município, retirados as ações de manutenção administrativas. Tem duração de quatro anos. É enviado ao Legislativo por meio de projeto de lei no primeiro ano do mandato do novo gestor.

5.3.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foi instruída pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 165 § 2º e tem periodicidade anual. Esta, disciplina a elaboração da lei orçamentária para o subsequente orçamento financeiro municipal. Moacir Marques da Silva, *et al* (2004,p.26).

No que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal, esta imputou no seu art.4º à LDO a disposição sobre equilíbrio das receitas e despesas e trouxe inovações criando instrumento de controle e acompanhamento como o Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, a limitação do empenho, controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.26)

Nesta, o Anexo das Metas Fiscais explicitam-se as metas anuais em valores correntes relativas a receitas, despesas, resultado primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício referente à proposta, assim como para os dois subsequentes. Este deve conter a avaliação da meta do ano anterior, com metodologia e memória de cálculo que justifique com os resultados pretendidos, comparando com os três exercícios anteriores. Este anexo deverá também explicitar a evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, materializando a origem e a aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos. Moacir Marques da Silva, *et al* (2004,p.27)

Neste anexo de metas fiscais, também deverá conter a avaliação da condição financeira a e atuarial do regime de previdência social, demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.27)

Deve-se também ser apresentado a estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuada. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.115)

Também na LDO há o Anexo de Riscos Fiscais em que será analisado os passivos contingentes e riscos que possam afetar as contas públicas. Se constitui para despesas eventuais e incertas. Neste deve conter as providências necessárias a serem tomadas. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.28)

Conforme aludido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração inerente da legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

5.3.1.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

Este instrumento encontra-se no art. 5º da LRF. Neste são previstas as receitas e fixadas as despesas municipais conforme as regras previstas na Lei de Diretrizes Orçamentária, no Plano Plurianual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.30)

A LOA deve contemplar o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o da seguridade social, conforme art. 165 § 5º da Constituição Federal. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.30)

Este deve conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais; o demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, e subsídios, bem como das medidas de compensação e renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; reserva de contingência definida com base na RCL, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; todas as despesas inerentes à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas com que atenderão; o refinanciamento da dívida e a atualização monetária da dívida mobiliária até o limite da variação do índice de preços previstos na LDO. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.31)

Vale apontar que não poderá conter na LOA crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, assim como 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. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.32).

De acordo com o tema citado a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem uma importância vital, pois é o diploma em que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento

5.3.2 Orçamento Participativo

O orçamento participativo teve origem inicialmente no Município de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do sul em 1989, conforme Rafael Ianner Silva(2012,p.255).

No que concerne à Constituição denota-se a presença do orçamento participativo , não obstante não tenha uma menção expressa do instituto, há de se reconhecer que o orçamento participativo encontra-se no substrato em todos os princípios e valores democráticos-participativos. Assim, temos a participação da comunidade em ações da saúde (art.198,III); participação da população na formulação de políticas e no controle das ações governamentais relacionadas à assistência social (art.204II); a gestão democrática do ensino publico (art.206,VI); a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art.29,XII); a participação dos produtores e dos trabalhadores rurais no planejamento e na execução das políticas agrícolas (art.187). Rafael Ianner Silva(2012,p.256).

Este autor cita também a LRF e o Estatuto da Cidade como normas que tem no seu bojo elementos característicos do orçamento participativo. Rafael Ianner Silva (2012,p.257).

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz esse tema nos artigos 48 e 49 da transparência na gestão fiscal na Administração pública em todos os níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No art. 48 está posto que essa transparência fica assegurada também "mediante incentivo à população popular e

realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos".

Sabe-se que no Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei nº 10.257/01, observa-se a participação popular na administração da cidade, conforme infracitado.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Nessa mesma direção encontra-se o art. 44 da lei citada acima:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Conforme viu-se está surgindo a cada dia mais instrumentos normativos que ensejem a participação popular, em qualquer nível social, na administração pública. Tal dinâmica é de vital importância, pois, é através da gestão participativa que os problemas são aflorados, esclarecidos e resolvidos e as prioridades efetivadas.

5.4 GERAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA

A receita pública é definida como valores arrecadados pelos entes da federação em decorrência de dispositivos legais e constitucionais. Dependendo de sua origem, são classificadas em receitas orçamentárias e extra-orçamentárias. Moacir Marques da Silva, *et al* (2004,p.32)

Aliomar Baleeiro (2012, P.152) conceitua receita pública como:

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

De acordo com a LRF, os municípios devem instituir, prever e promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional (art.11), conforme Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.38)

De acordo com o art. 12 da LRF, para a efetivação das previsões de receita devem ser observadas as normas técnicas e legais que possam determinar com alguma segurança a estimativa do montante a ser arrecadado. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p130).

No plano da sua realização ha de se observar efeitos das alterações na legislação pertinente, e os procedimentos técnicos indispensáveis a sua feitura. Também alterações na legislação tributaria, no tocante às suas repercussões no orçamento, bem como as variações dos índices de preços, o crescimento econômico ou outros fatores capazes de afetar a sistemática de previsão deverão ser considerados nos demonstrativos de evolução de receita. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p130),

O art. 13 da LRF explicita que até 30 dias após a publicação do orçamento, 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. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p133),

No que concerne às receitas um cuidado que o administrador público deve ter é com a renúncia de receita. Ele expressa a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono, ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p137),

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, conforme evidenciam os incisos I e II do art. 14 da LRF:

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 afetar  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 cáculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

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

É 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 são entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

É 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 é 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobranç a.

É muito importante para a administração pública prever a arrecadação da receita . É uma tarefa muito árdua, haja vista as injunções advindas da economia brasileira. Tais tribulações ensejam dubialidades nas suas projeções, originando correções indesejadas ao longo do exercício fiscal.

5.5 DESPESA PÚBLICA

São dispêndios ou gastos de recursos autorizados pela Lei Orçamentária Anual com o objetivo de atender às necessidades coletivas, classificadas de acordo a origem em despesas orçamentárias e extra-orçamentárias (o ente público funciona como depositante dos recursos). Moacir Marques da Silva *et al* .(2004,p.39-40)

Depois da publicação da LOA, até trinta dias, deve-se estabelecer a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso.

Existem critérios para evitar a continuidade ou elevação da despesa. Ao verificar no final de um bimestre que a arrecadação poderá não fazer frente ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecido no anexo de metas fiscais, os poderes deverão realizar a limitação de empenho e movimentação financeira nos trinta dias subsequentes conforme os critérios explicitados na Lei de Diretrizes Orçamentária. Moacir Marques da Silva *et al*. (2004,p 40)

Vale apontar que não poderão ser objetos de limitação de empenhos as despesas que se enquadram como obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas pertinentes ao pagamento do serviço da dívida e as aludidas na LDO. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.41)

Conforme explicitado na Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas não autorizadas, lesivas e irregulares ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam aos dispositivos dos artigos 16 e 17 da mesma. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.41)

No art.16 materializa-se que a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo que enseja o aumento da despesa será acompanhada da estimativa do impacto financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentária, conforme visto abaixo:

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 subsequentes;

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 que pertine à despesa obrigatória de caráter continuado são caracterizadas como as despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato de administrativo normativo, cuja execução ultrapasse a dois exercícios, conforme dito no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para assunção desse tipo de despesa deve ser realizada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstração da origem dos recursos (aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa), comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais, explicitando as premissas e metodologia de cálculo a serem usados, além da contabilidade das despesas com Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.46)

A despesa pública deve ser fixada no orçamento. É necessário antes do estabelecimento da mesma, uma avaliação nas necessidades comunitárias a fim de que se loque os recursos de forma condizente, evitando desvios espaventos.

5.5.1 Quanto à despesa de pessoal

Conforme dito no art. 18 da Lei Complementar 101/2000, é entendido como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente Federativo com os ativos, inativos, os pensionistas, os inerentes a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, como vencimento e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de 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. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.49)

Vale informar, que os gastos com contratos de terceirização de mão-de-obra com o intuito de substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.49)

As despesas totais com pessoal são computadas e analisadas somando-se a do mês de referencia coma as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.195),

Uma das grandes preocupações da Lei de Responsabilidade Fiscal foi quanto aos gastos de pessoal, pois este era muito elevado antes do advento dessa lei, principalmente nos municípios. Destarte, a mesma traz no seu bojo orientações para realização e acompanhamento destas, evitando a elevação de forma desmensurada e dando mais eficácia ao ente público municipal.

5.5.1.1 Quanto aos limites das despesas com pessoal

Conforme Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.196), a lei em comento, para fins de controle da despesa de pessoal e atendendo ao dispositivo do caput do art.169 da Constituição Federal, no seu art. 19, explicita que 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.

Abaixo cita-se o art. 19 da LRF:

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).

Dos limites citados acima, não serão computadas as seguintes despesas, conforme Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.196),: as de indenização por demissão de servidores ou empregados; apuração a que se refere o § 2o do art. 18; 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; com inativos, ainda que por intermédio de fundo dos contribuições segurados; específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuição 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.

Antecedente à Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar no. 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional.

No que se refere aos limites de pessoal na esfera municipal tem-se os seguintes percentuais a serem alcançados, conforme o art. 20 inciso III da LRF:

- 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.

Estes limites acima indicados, correspondem ao limite legal. No que concerne aos Municípios o percentual de 6% (seis por cento) destinado ao Poder Legislativo só será válido se não for de encontro à norma estabelecida no art. 29-A da Constituição, inserida pela Emenda Constitucional n. 25 de 14 de fevereiro de 2000, em que estabeleceu um limite para o Poder Legislativo municipal determinado em função da população. No seu § 1º a Câmara Municipal não pode gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de Vereadores. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p 53)

Torna-se nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa de pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, assim como o que está disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º art. 169 da Constituição e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.57)

O art.21, parágrafo único da LRF diz que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento com a despesa com pessoal expedido nos últimos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme citado abaixo:

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

A despesa de pessoal do Poder Executivo compreendem as despesas da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações, dos Fundos e das Empresas Estatais Dependentes. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.52)

No final de cada quadrimestre dar-se a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20, conforme dispões o art. 22 da LRF.

Caso a despesa de pessoal atinja 95% da RCL, atinge-se ao limite prudencial. Caso a despesa de pessoal exceder 95% (noventa e cinco por cento) do limite, supracitados, quais sejam: 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluindo Tribunal de Contas, se houver e 54% (cinquenta e quatro por cento para o Executivo) são vedados ao Poder ou Órgão em que houver ocorrido o excesso, de acordo com o parágrafo único do art. 22 da LRF: 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; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; 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. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.52)

Caso a despesa total com pessoal, ultrapasse os limites definidos acima, sem prejuízos das medidas supracitadas, o percentual excedente será eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.52)

De acordo com o art. 23 da LRF:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

Nota: Eficácia suspensa pelo STF quanto à redução dos vencimentos, desde 09/02/2002.

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

Nota: Eficácia suspensa pelo STF quanto à redução dos vencimentos, desde 09/02/2002.

§ 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.

No que atine o Inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser atingido tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. Todavia, a expressão “quanto a redução de valores a eles atribuídos”: foi suspensa pelo STF ao deferir a medida cautelar requerida pela ADIn 2.238-5, DOU de 19-2-2003.

Estava materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal que seria facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. Todavia, esse dispositivo fora suspenso pelo STF na referida ADIn supracitada.

Conforme exposto acima, a LRF traz formas de controle das despesas de pessoal, dando ao Gestor Público mecanismos de ajustes de forma antecipativa para sua administração, atendendo a essa Lei Complementar.

5.5.2 Quanto à despesa com seguridade social

Conforme o art. 24 da LRF, no que concerne à seguridade social, observa-se que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado ou majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição. Deve-se também atender às exigências do art.17 desta Lei Complementar, que versa sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado, de acordo com o art.24 da LRF:

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.

Vale apontar que o §1º desse artigo citado acima diz que é dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente:

§ 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.

Em oportuno aclara-se que o conteúdo deste 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..

5.6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Transferência voluntária é o repasse de recursos entre níveis de governo em que haja imposição legal ou constitucional a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (LRF,art.25). A título de exemplo, citamos os recursos recebidos pelos Municípios diretamente da União por conta do Programa Dinheiro Direto da Escola. Moacir Marques da Silva, *et al* (2004,p.88)

Todavia, há exigências para a realização das transferências aludidas, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o art.25 da LRF: existência de dotação específica; observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; 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, de acordo com Moacir Marques da Silva et al. (2004,p.90).

Os valores transferidos não podem ser utilizados em finalidades diferentes da pactuadas.

No que pertine às sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

5.7 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

A LRF oferece a possibilidade de o ente público conceder recurso para o setor privado ou pessoa física em forma de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, além das respectivas prorrogações e a compensação de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.91-92)

Este item é citado no art. 26 da LRF, em que há o estabelecimento de requisitos para a destinação dos recursos públicos de forma direta ou indireta a fim de cobrir necessidade de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas. Dessa forma, para tal intuito, deverá ser autorizada por lei específica e atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Estão no bojo desse controle financeiro a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais. Excepcionaram-se as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil no que concerne às suas atribuições precípuas. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.233).

Vale apontar que 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, conforme o art.27 da Lei supracitada. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.235).

Caso haja prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamento, deverá ocorrer autorização em lei específica. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.235).

No art. 28 da LRF observa-se que somente através de lei específica utilizar-se-á recursos públicos para ajudar instituições do Sistema Financeiro Nacional, mesmo

que através de concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.236-237).

O Legislador de forma cuidadosa aditou a possibilidade de concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital de forma a abarcar a destinação dos recursos.

5.8 DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Inicialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 29 estabelece definições a fim de afastar dúvidas. Quais sejam:

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.

O controle da dívida é muito importante para qualquer ente público. Esse artigo traz conceitos, que se fossem mal interpretados, poderiam ensejar dubialidades aos Gestores, oferecendo margens de interpretações diversas.

5.8.1 Da recondução da dívida aos limites

Neste item verifica-se a recondução da dívida consolidada aos limites estabelecidos no orçamento e na proposta. Carlos Maurício Figueiredo, *et al* (2007,p.34-35).

Caso em um quadrimestre a dívida consolidada ultrapassar os limites que foram propostos, no quadrimestre posterior os gastos deverão ser menores, assim como deverá reduzir o déficit gerado no quadrimestre anterior em pelo menos 25%.Os 75% do excedente deverão ser eliminados nos dois quadrimestres seguintes, reconduzindo aos limites propostos. Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.115).

A lei complementar no ser art.31, esclarece que enquanto perdurar o excesso, o ente terá uma série de restrições e metas a serem seguidas, conforme infracitas:

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.

Denota-se, conforme exposto ,a seriedade que essa Lei Complementar destina aos entes da Federação, buscando não oferecer margens financeiras irresponsáveis.

5.8.2 Contratação das operações de crédito

A contratação da operação de crédito será precedido do pedido do interessado, fundamentado em pareceres técnicos e jurídicos que, provem a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e atendimento das seguintes condições , Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.35):

- existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidades precisa.

No § 3º do art. 32 da LRF, observa-se o período para computo da operação de crédito e procedimentos para as despesas de capital, empréstimo e financiamento.

§ 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;

Alude-se acima uma das operações mais utilizadas pelo Gestor Público antes do advento da LRF. Tal mecanismo de crédito efetivada de forma desmensurada trazia consequências nefasta aos Municípios, levando-os à condições financeiras de difícil resolução.

5.8.2.1 Vedações para operações de crédito

Existem vedações para a operação de crédito explanadas por Carlos Maurício Figueiredo, *et al* (2007,p.36):

- 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,
- operação de crédito para financiamento de despesas de custeio;
- refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle;
- captação de recursos, a título de antecipação de receita , cujo fato gerador ainda nao tenha ocorrido;
- entre recebimento antecipado de valores de empresas controladas pelo ente;

- assunção direta de compromisso mediante emissão de aceite com o aval de título, com o fornecedor de bens, mercadorias e serviços;
- assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária.

As seguintes operações de acordo com o art. 37 da LRF equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:

- Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:
- 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.

Mais uma vez a LRF traz restrições e bloqueios às operações de créditos, evitando a má fé dos gestores públicos e malversação do dinheiro público.

5.8.2.2 Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), tem por finalidade suprir as necessidades de caixa ou de liquidez no curto prazo, para fazer face ao pagamento de compromissos que não apresentem cobertura financeira imediata para sua liquidez. Carlos Maurício Figueiredo, et al (2007, p.36)

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, essas operações passaram a ter restrições e exigências maiores. Destarte, só será admitida se houver cumprimento do art. 32 da LRF supracitada dessa lei complementar que trata sobre a contratação das operações de crédito e as seguintes de acordo com os incisos I, II, III e IV do art. 38 da LRF:

- 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.

Essas operações 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. Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.37).

É muito importante que os gestores tenham esse tipo de restrição na antecipação de receita orçamentária, pois era comum a captação desse recurso, principalmente no final do exercício financeira para cobrir despesas para pagamento de décimo terceiro salário, entre outras, por exemplo, arcando com os juros e encargos inerentes.

5.8.2.3 Da garantia e da contragarantia

A LRF traz dispositivo que concede aos entes federados a possibilidade de conceder garantias, para isso, devem atender às regras quanto à contratação de operação de crédito, bem como os limites estabelecidos pela Senado Federal. Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.37)

Conforme a lei de responsabilidade fiscal a garantia está 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, conforme Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.36) em coadunância com o art. 40 da LRF,

- 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.

A LRF não impossibilitou a existência de garantias, todavia estabeleceu parâmetros para efetivação dessa operação, não vulnerabilizando o Município.

5.9 DOS RESTOS A PAGAR

Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas. Liquidadas (processadas) ou não (não processadas), conforme explicação da Lei 4.320/64 no art.36:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

A inovação trazida pela LRF no que atine a esse assunto trata especificamente dos dois últimos quadrimestres do mandato do Prefeito ou titular do órgão. Estabelece a lei que a administração pública não poderá contrair nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular o Poder ou órgão, obrigação de despesas (empenho ou contrato) que não possa ser cumprida dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem disponibilidade de caixa. Sendo que no parágrafo único do art. 42 da LRF , acrescenta que determinação das disponibilidades de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Assim, deve haver ao final do exercício do último ano do mandato disponibilidade de caixa suficiente para os encargos e despesas compromissadas a pagar (restos a pagar). Moacir Marques da Silva *et al* (2004,p.104).

Este item (que encontra-se no art.42 da LRF) tem um importância fundamental na gestão pública, pois veda ao gestor, titular de Poder ou órgão, 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 feito. Essa prática era reiterada, recorrente e o novo administrador público herdava dívidas de difícil pagamento, tornando inviável a nova gestão municipal.

O legislador visou com essa disposição, evitar que o gestor público deixasse para o seu sucessor as despesas contraídas na sua administração, proporcionando uma gestão responsável.

5.10 DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA

As disponibilidades de caixa dos Municípios deverão ser depositados em Instituições Financeiras oficiais. Conforme § 3º do art. 164 da Constituição. Assim, o administrador público não tem liberdade de escolher outra Instituição Financeira mesmo que a mesma ofereça melhores taxas para aplicação do mercado financeiro. Moacir Marques da Silva *et al* .(2004,p.112).

Outra normatização que essa lei complementar traz é que a 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. Moacir Marques da Silva *et al* .(2004,p.112).

Com o advento da LRF, ficou mais uma vez compulsionado o Gestor Público a não depositar os recursos públicos em instituições privadas, prática antes realizada pelos mesmo.

5.11 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

É proibida a aplicação de receita de capital oriunda da venda de bens e direitos para financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos Dessa forma os recursos advindos da venda de um bem será necessariamente gasto com despesa de capital ou destinado por lei no regime de previdência. Moacir Marques da Silva, *et al* .(2004,p.112)

É nulo de pleno direito o ato de desapropriação do imóvel urbano feito em prévia e justa indenização em dinheiro ou prévio depósito judicial do valor da indenização. Moacir Marques da Silva, *et al* .(2004,p.112)

5.12 TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Atualmente, a sociedade apresenta maior preocupação com os valores dos impostos pagos por ela, sendo assim torna-se inevitável o desejo de conhecer os recursos aplicados pelos administradores públicos. A forma de se atender aos anseios dessa sociedade seria tornar transparente os atos da administração pública, nos quais envolvessem todas as receitas e despesas.. Moacir Marques da Silva *et al* .(2004,p.115).

5.12.1 Transparência da gestão fiscal

O legislador complementar estabeleceu mecanismos e procedimentos para que o gestor público pudesse atender aos anseios da sociedade, tornando transparente os seus atos. Estas decisões devem ser divulgados amplamente de forma objetiva, clara ,sem ocasionar uma dubialidade. Não obstante, os relatórios são eivados de termos técnicos de difícil entendimento da população, dificultando o seu entendimento.

Constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal, que deverão ser dado ampla e irrestrita divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, conforme o art. 48 da LRF:

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.

Dessa forma, foram oportunizadas à população condições de transparência, com ampla divulgação incluindo a forma eletrônica de demonstrativos, como: os planos, orçamentos , leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas , o respectivo parecer prévio, relatórios entre outros.

No parágrafo único do art. 48, acima citado assegura-se que a transparência será efetivada através de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Moacir Marques da Silva *et al* .2004,p.116)

A Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 , acrescentou dispositivos à Lei Complementar no 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, acrescentou o art. 48:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Dessa forma, foi oportunizada à população condições não só de transparência e ampla divulgação, como também acompanhamento, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Art. 2º a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, conforme a Lei Complementar 131/2009:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

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

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

Conforme visto acima, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações sobre todos os atos na execução das despesas, no lançamento e o recebimento de toda a receita. Sendo que qualquer

cidadão, partido político, associação ou sindicato passou a ser parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar

Consoante com o que já explicitado, também é um instrumento de transparência os ditames advindos da Lei nº 12.527(Lei de Acesso à Informação), de 18-11-2011, a qual normatizou a divulgação de dados da gestão pública, em que antes não havia acessibilidade, como salario, gratificações, faturas, notas fiscais e outros documentos. Cria-se, assim mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, corroborando com a transparência atinente na LRF.

Neste diapasão a Lei Complementar nº 156 de 27 de dezembro de 2016, (no seu art.27) alterou a LRF nos seguintes dispositivos:

Art. 27. O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1o:

“Art. 48.

§ 1º

.....
 II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

.....
 § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.” (NR)

Em oportuno, é de bom tom ressaltar que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas “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; passível de multa de multa de 30% dos vencimentos anuais do responsável pela ocorrência , de acordo com o art. 5o da Lei no 10.028/2000. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.116)

Tais diplomas legais citados acima ofereceram mais oportunidades para conhecimentos em tempo real das informações necessárias, assim como encaminhamento dos mesmos às autoridades inerentes.

5.12.2 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

A Constituição Federal explicita no seu artigo 165, §3º, que o Poder Executivo deverá publicar, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.43).

Este será composto das seguintes partes de acordo com o art. 52 da LRF:

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.

Como visto acima, o relatório é composto de várias peças contábeis que visam o afluimento da execução financeira que está em andamento.

O RREO, deverá ser, ainda, acompanhado de demonstrativos relativos a, Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.44):

- 1- apuração da receita corrente líquida(RCL), sua evolução, e previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- 2- receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;
- 3- resultados nominal e primário;
- 4- despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
- 5- restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão: os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

Para maior controle dos gastos, o relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos acima, os seguintes, de acordo com Carlos Maurício Figueiredo *et al* .(2007,p.45):

- 1 –de que as operações de crédito não superaram o montante das despesa de capital , ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Legislativo por maioria absoluta (art. 167,III,ca CF).
- 2 -das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
- 3 -da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Em caso necessário, serão apresentadas justificativas para as seguintes situação, Carlos Maurício Figueiredo *et al* . (2007,p.45):

- 1- da limitação de empenho;
- 2-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.

5.12.3 Relatório da Gestão Fiscal

É um relatório a ser emitido por titulares de cada Poder e órgão, ao final de cada quadrimestre. Será publicado, até trinta dias após, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. Carlos Maurício Figueiredo *et al* . (2007,p.45).

Os Municípios com menos de 50.000,00 habitantes poderá divulgar o RGF semestralmente . Carlos Maurício Figueiredo *et al* . (2007,p.45).

Em oportuno, deve-se esclarecer que esse 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 . Este deve ter amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. Carlos Maurício Figueiredo, *et al* . (2007,p.45).

O Relatório da Gestão Fiscal deverá conter as seguintes informações em conformidade com Carlos Maurício Figueiredo *et al.* (2007,p.46):

- 1- comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
 - 1.1 despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - 1.2 dívidas consolidada e mobiliária;
 - 1.3 concessão de garantias;
 - 1.4 operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- 2 - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- 3 - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - 3.1-a do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - 3.2 -da inscrição em Restos a Pagar, das despesas;
- 4-demonstrativo da liquidação das operações de credito por antecipação da receita orçamentária, com juros e outros encargos incidentes até o dia 10 de dezembro.
- 5- demonstrativo de que foi obedecida a proibição de contratar operação de credito por antecipação de recita no ultimo ano de mandato o Presidente, Governador ou Prefeito municipal.

Aclara-se dessa forma a importância desse relatório haja vista a transparência, o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF, assim com correção em caso de desvios.

5.13 DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

As contas prestadas do Chefe do Poder Executivo, incluirá, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo , Judiciário e do Chefe do Ministério Público as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias do recebimento , se outro nao estiver estabelecido as leis orgânicas municipais. Arts.56 e 57 da LRF. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.117).

No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias. Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.414-415).

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. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.414-415).

O objetivo da prestação de contas é que a mesma 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.

Também nesse diapasão analisar-se-á os dispêndios e investimentos realizados pelos recursos públicos evidenciando a presença dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, nos atos dos gestores.

5.14 DA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

É obrigação do Poder Legislativo, no caso dos Municípios, da Câmara Municipal, diretamente, ou com auxílio dos Tribunais de Contas e do sistema de controle interno de cada Poder, Ministério Público, fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal na que se refere, conforme, Moacir Marques da Silva *et al* (2004,p.121):

- atingimento das metas estabelecidas pela LDO;
- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- providências tomadas, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e da LRFr
- cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, .

Foi visto acima no § 1o que os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos. A forma que ele executará tal ditame será através de notificações,

denúncias ou termos de ocorrência, de acordo com da normatização interna dos mesmos. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.121).

De acordo com o art. 59, §1o , cabe especificamente aos Tribunais de Contas alertarem os Podres e órgãos quando observarem, de acordo com Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.122) :

- a possibilidade de ocorrência de não cumprimento das metas de resultado
- que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite;
- que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90 dos respectivos limites;
- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão . Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.121).

Observa-se dessa forma, as relevantes atribuições imputadas aos Tribunais de Contas, ocasionado a estes uma maior cobrança por parte da sociedade no desempenho de suas atribuições legal.

Tão significativo quanto o Tribunal de Contas é o Setor de Controle Interno que estabelece diretrizes e metas a serem seguidas e as correções das mesma em caso de desvio. É necessário que o Gestor Público atenda às suas orientações, pois o discernimento dos problemas dar-se-á primeiramente de forma preventiva com o mesmo.

Para REIS (2010, p.157), o sistema de controle interno trabalha de forma integrada:

Significa afirmar que o sistema opera de forma integrada, ainda que cada Poder organize e mantenha o seu próprio controle interno. Esse sistema, entretanto, será coordenado pelo Executivo, posto que lhe competirá ao final do exercício, preparar a prestação de conta conjunta, em que pese os demais Poderes elaborarem as suas respectivas contas.

A Constituição Federal explicita no ser art. 74 as funções do controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
 I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Dado ao exposto, denota-se a necessidade do Administrador Público Municipal em ater-se aos ditames dessa Lei Complementar e outras inerentes, evitando uma rejeição de suas contas, tendo como vias de consequência, o seu enquadramento na lei de crimes fiscais.

5.15 DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Neste item, relatam-se circunstâncias que exigem disciplina especial, devido a um novo regime jurídico, objetivando garantir a segurança jurídica das relações, definindo o direito aplicável a certos casos e permitindo a adaptação das situações.

Neste sentido, observa-se o, art. 63 da LRF, que faculta aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por providencias mais flexíveis da LRF. Desta forma poderá, nos dizeres de Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.443).

a) aplicar o disposto no art. 22 e no § 4o do art. 30 ao final do semestre em vez de quadrimestrais;

b) divulgar semestralmente: o relatório da gestão fiscal e os demonstrativos de que trata o relatório resumido (art.53).

C) elaborar o anexo de Política Fiscal do Pano 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 da LRF..

O §1º do art. 63 da LRF, dita que a divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.444)

Já o §2º do art.63 da LRF, explicita que 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. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.444)

Em ultrapassando 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.

Outra orientação pertine ao caso de ocorrência de calamidade pública, reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas. Nessa condição, os Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação, consoante o art. 65 da LRF:

- 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.

As disposições supracitadas aplicam-se em caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Conforme o art. 66 da LRF, haverá duplicação dos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70, todos da LRF, 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. Na interpretação de Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.468) o art. 66 flexibiliza os prazos estabelecidos nos art. 23 (redução da despesa de pessoal em dois quadrimestre), 31 (redução da dívida consolidada em três quadrimestres) e 70 (redução do excesso da despesa de pessoal , enquadrada, a partir dessa lei, em dois exercícios). Mesmo nesse hipótese continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22, que concerne à verificação da despesa de pessoal.

O baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto é aquele inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres. Ives Gandra da Silva Martins *et al.* (2012, p.468)

Para definição da taxa de variação, explicita-se que 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. Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.468)

Em havendo mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 (recondução da dívida aos limites) poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres. Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.468)

A Lei Complementar 101/2000, no seu art.70, estabeleceu ação para adequação e adaptação aos Poderes ou órgãos cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar que estivessem acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 da LRF e 20 da LRF . Nesse caso, deveriam enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 (limite de gasto com a despesa de pessoal) e 23 (trata sobre eliminação do percentual da despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida). Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.508)

A inobservância do disposto acima sujeita o ente às sanções previstas no § 3o do art. 23.da LRF: Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.508).

Essa Lei Complementar no seu art. 71, trouxe outra disposição transitória, pois materializou que 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 (explicita a repartição dos limites do art.19 dessa lei para cada um dos entes nas esferas Federal, Estadual e Municipal) 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 desse art. 20. Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.516)

Nesse mesmo diapasão dita o art. 72 da LRF que 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. Ives Gandra da Silva Martins et al. (2012, p.518-519)

Nos assuntos acima aludidos, observam-se orientações que o legislador complementar disponibilizou aos entes para a aplicação da Lei Complementar 101/2000. Houve, destarte ,a emissão de diversas Resoluções por parte dos Tribunais de Contas e outros órgãos para atendimento, orientação e adequação da lei supracitada.

Embora não tenha propositura de estudo , a Lei Complementar em comento, pode proporcionar uma eficácia na administração pública a exemplo de pesquisas realizadas em municípios do Brasil, se realmente aplicada.

No atine à aplicabilidade e eficácia da LRF, são infracitadas pesquisas de forma exemplificativa sobre esse tema. Vale apontar que o intuito não foi de esgotar esse assunto, mas de demonstrar uma inferência,

A primeira pesquisa referiu-se à Revista Evidenciação Contábil e Finanças cujo tema foi O Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel. O universo pesquisado constou de 373 municípios no período de 2005 a 2009:

A presente pesquisa teve como objetivo geral investigar os efeitos do cumprimento das determinações da Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) no desenvolvimento dos municípios brasileiros. Para tanto, foram utilizados os índices IRF e IFDM de 373 municípios brasileiros, amostra utilizada na pesquisa ao longo dos anos de 2005 a 2009. Os municípios foram selecionados através de amostra aleatória com reposição e erro tolerável de 5%, organizados através de um painel equilibrado. Para verificar a relação entre esses índices, utilizou-se de uma análise estatística e econométrica. Sua hipótese de pesquisa, que indica a existência de uma relação positiva entre o desenvolvimento municipal, medido através do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, medido através do Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF), foi confirmada através dos resultados obtidos com o modelo econométrico. Observou-se, a partir destes resultados, que quando o IRF aumenta em 1% o IFDM aumenta em cerca de 1,8%. Este achado aponta que o cumprimento da LRF no que se refere ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário proporciona uma significativa melhora no desenvolvimento econômico-social dos municípios. Os resultados deste trabalho corroboram o que foi observado nos trabalhos de Oliveira, Peter e Meneses (2010) e Sousa et. al. (2011) para o Estado do Ceará. Entretanto, como nesta pesquisa optou-se pela ampliação do universo populacional, expandindo-o para todos os municípios brasileiros, os resultados obtidos permitem avaliar, de forma geral, alguns dos impactos gerados pelo cumprimento da LRF. Outro resultado importante, verificado através da análise estatística dos dados, foi a desigualdade encontrada entre as regiões brasileiras no que se refere ao cumprimento da LRF. Através da análise dos dados pode-se observar que as regiões Sul e Sudeste estão encabeçando o ranking dos índices IRF e IFDM, enquanto que na parte inferior as regiões Norte e Nordeste se revezam nas últimas posições. Este resultado indica que se intensificado o combate à redução das desigualdades regionais no Brasil,

entre outras vantagens, pode-se haver uma melhora significativa no que se refere também ao cumprimento da LRF. Com isso, conclui-se, a partir dos resultados obtidos com a pesquisa, que o cumprimento das determinações contidas na LRF provocam um impacto positivo sobre o desenvolvimento municipal. Para trabalhos futuros, sugere-se verificações quanto às relações entre LRF e tamanho da população dos municípios, ou ainda, aprofundar os estudos relacionados a estes índices com relação aos estados e às regiões brasileiras. É importante também destacar que a elaboração de pesquisa mais aprofundada que possa medir a sensibilidade intra-regiões no que se refere ao desenvolvimento e à responsabilidade fiscal pode balizar decisões governamentais no sentido de reduzir as diferenças encontradas nesta pesquisa entre essas regiões. (SOUSA *et al.*, 2013, p. 68)

Segundo essa pesquisa o cumprimento das determinações contidas na LRF provocam um impacto positivo sobre o desenvolvimento municipal, embora tecnicamente sugere-se a colocação de outros elementos de pesquisa para melhor representação dos resultados.

Além do estudo acima, fora apresentado no VIII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estados da Administração (CONSAD) em 2015 uma pesquisa explicitando os efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal na LRF e nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros no período de 2006 a 2011, concluindo por uma contribuição profícua para os Municípios quando da aplicação dos parâmetros atinentes a esta Lei Complementar:

O objetivo principal da presente pesquisa foi avaliar os efeitos dos indicadores de qualidade da gestão fiscal pública municipal indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Por meio da análise descritiva dos dados, a perspectiva temporal dos municípios brasileiros de 2006 a 2011 é de desenvolvimento médio moderado e indicadores de qualidade de gestão fiscal pública municipal foram considerados de gestão em dificuldade a crítica, excluindo-se o custo da dívida e gastos com pessoal, variáveis que são mais observadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal pelos municípios ao longo do tempo. Observou-se que os municípios apresentam oscilações temporais nos investimentos públicos municipais, em períodos cíclicos cujas trajetórias coincidem com períodos antes das eleições. Verificou-se ainda que houve interação espacial entre os municípios, ou seja, os municípios vizinhos se influenciam. A análise de correlação demonstrou que os municípios estão se endividando para financiar os níveis de desenvolvimento, informação esta confirmada pela relação negativa e significativa entre esta variável e o IFGF – Receita Própria e o PIB Per Capta Municipal. Os resultados sugerem que a não geração de receita própria por alguns municípios poderia estar relacionada com o aumento do endividamento do mesmo. Ademais, para as outras variáveis excluindo-se o IFGF – Custo da Dívida, concluiu-se que existe relação positiva e significativa entre cada um dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal, baseados na LRF, e o indicador de desenvolvimento municipal, sugerindo associação de causa e efeito entre os mesmos.

Os resultados das regressões de dados em painel evidenciaram que o desenvolvimento municipal pode ser explicado em 33,75 % pelo conjunto das variáveis de qualidade da gestão pública municipal em conjunto com o PIB per capita municipal. A estimação foi significativa e foram observados

coeficientes positivos e significativos para todas as variáveis do modelo de regressão, sendo os sinais dos parâmetros coerentes com as expectativas a priori, corroborando os resultados da matriz de correlação. Conclui-se assim, que há efeitos positivos e significativos entre a qualidade da gestão pública municipal baseados na LRF e indicadores de desenvolvimento municipal. (LEITE FILHO; FIALHO, 2015, p. 20)

Neste estudo conclui-se que há efeitos positivos e significativos entre a qualidade da gestão pública municipal baseados na LRF e indicadores de desenvolvimento municipal.

5.16 PRINCIPAIS PENALIDADES PELO NÃO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O gestor público deverá ter em sua concepção a necessidade da realização de uma boa administração. Para tanto, necessário se faz a observância dos dispositivos contidos na Lei Complementar 101/2000. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.135).

O gestor público (não só o municipal, mas todos em qualquer esfera) deve ter como meta primordial realizar uma administração responsável, visando o melhor para a sociedade. Os recursos para efetivação de suas metas advém de tributos e outras contribuições e nada mais justo do que traduzir essa colaboração em forma de benfeitorias para os entes públicos e para a população.

Em não havendo o cumprimento dos ditames normativos concernentes, ensejará ao mesmo penalidades previstas nesta Lei Complementar, as quais estão explicitadas no seu art.73: 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 ((Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores); a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei aplicável a agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional); e demais normas da legislação pertinente. Moacir Marques da Silva *et al.* (2004,p.115).

No que atine à Lei 10.028/2000 de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), teve o objetivo de imputar sanções aos agentes públicos responsáveis pela violação de suas obrigações.. Ela também é chamada de Lei dos Crimes Fiscais.

.A Lei 10.028/2000, altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 , o 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.

Em oportuno, é de bom alvitre destacar que os crimes contra as finanças públicas não exime ao seu autor a possibilidade de reparação civil do dano causado ao Patrimônio Público.

Relata-se abaixo na tabela-1 penalidades previstas pelo não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Tabela 1 - Penalidades Previstas pelo não Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

INFRAÇÃO COMETIDA	SANÇÃO/PENALIDADE
-Não apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (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). -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).
- Passar do limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal,, art. 21); -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 (Lei de Responsabilidade Fiscal,, art. 21).	-Nulidade do ato (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 21, § único); -Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
-Deixar de adotar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal,, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (art. 22)	-Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). -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 (Lei de Responsabilidade Fiscal,, 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	-Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	
-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 (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 23, § 3º). -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). -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, ao término de cada ano, 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 (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).
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 tendgarantia 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 (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
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 Operações 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 (LRF, art. 38, inciso II).	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. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
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).
Inscriver, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente	Detenção de seis meses a dois anos (Lei

empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b").	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).

Fonte: 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 ((Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores); a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; Lei 10.028/2000 de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais)

Reproduzem-se, abaixo, trechos de processos sobre as penalidades pelo não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, advindos do site da Jusbrasil. Estes aludem decisões judiciais. Vale aclarar que essa exemplificação tem caráter meramente ilustrativo., não visando esgotar o tema:

TRF-5 - Inquerito INQ 560 CE 0000651-32.2000.4.05.9999 (TRF-5)

Data de publicação: 24/11/2003

Ementa: PENAL. DENÚNCIA. PRELIMINAR DE NULIDADE DE DECISAO DO TJ/CE QUE DECLINOU DE SUA COMPETÊNCIA PARA APRECIAR O EFEITO. REJEIÇÃO. FUNDEF. DESPESAS REALIZADAS E NÃO PAGAS NO EXERCÍCIO. SERVIÇOS CONTRATADOS SEM LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO DE DISPENSA. IMPROCEDENCIA DA DENÚNCIA. - REJEITA-SE A PRELIMINAR DE NULIDADE DA DECISÃO DO COLENDO TRIBUNAL DE JUSTIÇA/CE QUE, DECLINANDO DE SUA COMPETÊNCIA PARA JULGAR O FEITO, REMETEU OS AUTOS A ESTE TRIBUNAL, A QUEM FALCE COMPETÊNCIA PARA APRECIAR A REFERIDA DECISÃO. - DENÚNCIA OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA PREFEITO E SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE ARACATI/CE, IMPUTANDO-LHES A PRÁTICA DOS TIPOS PENAIIS PREVISTOS NOS INCISOS III, IV, V, XI, E XIV DO DECRETO-LEINº 201 /67, COMBINADOS COM OS ARTIGOS 29 E 69 DO CÓDIGO PENAL , DECORRENTES DA MÁ APLICAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF. - A TRANSFERÊNCIA DE RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO DE 1998 PARA 1999, SEM O CORRESPONDENTE SALDO, COMPROMETENDO OS RECURSOS DESTE ÚLTIMO ANO, NÃO PODE SER PUNIDA COM BASE NA LEI Nº 10.028 /2000, POSTERIOR AOS FATOS. - A ALEGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CURSO DE REALIZAÇÃO DE ALGUMAS DESPESAS SEM O DEVIDO PROCESSO DE LICITAÇÃO NÃO PROCEDE, TENDO EM VISTA QUE FOI REALIZADO O PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, ATENDENDO, ASSIM, ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS DA LEI DE LICITAÇÃO. - PRELIMINAR REJEITADA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

Encontrado em: -FED DEL- 201 ANO-1967 ART- 2 INC-2 ART- 1 INC-3 INC-4 INC-5 INC-11 INC-14 CP-40 LEG-FED DEL- 2848 ANO-1940... ART- 93 INC-9 INC-15 ART- 167 INC-2 LEG-FED LEI- 8038 ANO-1990 ART- 6 ART- 4 LEG-FED INT-7 ANO-1997... ART- 29 ART- 69 Código Penal LEG-FED LEI- 10028 ANO-2000 LEG-FED LEI- 9424 ANO-

1996 ART- 11 ART- 7.(CEARÁ, 2003)

TRF-5 - Inquerito INQ 560 CE 2000.05.99.000651-9 (TRF-5)

Data de publicação: 24/11/2003

Ementa: PENAL. DENÚNCIA. PRELIMINAR DE NULIDADE DE DECISAO DO TJ/CE QUE DECLINOU DE SUA COMPETÊNCIA PARA APRECIAR O EFEITO. REJEIÇÃO. FUNDEF. DESPESAS REALIZADAS E NÃO PAGAS NO EXERCÍCIO. SERVIÇOS CONTRATADOS SEM LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO DE DISPENSA. IMPROCEDENCIA DA DENÚNCIA. - REJEITA-SE A PRELIMINAR DE NULIDADE DA DECISÃO DO COLENDO TRIBUNAL DE JUSTIÇA/CE QUE, DECLINANDO DE SUA COMPETÊNCIA PARA JULGAR O FEITO, REMETEU OS AUTOS A ESTE TRIBUNAL, A QUEM FALCE COMPETÊNCIA PARA APRECIAR A REFERIDA DECISÃO. - DENÚNCIA OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA PREFEITO E SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE ARACATI/CE, IMPUTANDO-LHES A PRÁTICA DOS TIPOS PENAI PREVISTOS NOS INCISOS III, IV, V, XI, E XIV DO DECRETO-LEINº 201 /67, COMBINADOS COM OS ARTIGOS 29 E 69 DO CÓDIGO PENAL , DECORRENTES DA MÁ APLICAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF. - A TRANSFERÊNCIA DE RESTOS A PAGAR DO EXERCÍCIO DE 1998 PARA 1999, SEM O CORRESPONDENTE SALDO, COMPROMETENDO OS RECURSOS DESTE ÚLTIMO ANO, NÃO PODE SER PUNIDA COM BASE NA LEI Nº 10.028 /2000, POSTERIOR AOS FATOS. - A ALEGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CURSO DE REALIZAÇÃO DE ALGUMAS DESPESAS SEM O DEVIDO PROCESSO DE LICITAÇÃO NÃO PROCEDE, TENDO EM VISTA QUE FOI REALIZADO O PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, ATENDENDO, ASSIM, ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS DA LEI DE LICITAÇÃO. - PRELIMINAR REJEITADA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

Encontrado em: -1967 ART- 2 INC-2 ART- 1 INC-3 INC-4 INC-5 INC-11 INC-14 CP-40 CP-40 Código Penal LEG-FED DEL- 2848... ANO-1940 ART- 29 ART- 69 Código Penal LEG-FED LEI- 10028 ANO-2000 LEG-FED LEI- 9424 ANO-1996 ART- 11... ART- 7 (ART. 7º, "CAPUT") LEG-FED LEI- 9394 ANO-1996 ART- 71 ART- 70 ART- 73 CPP-41 CPP-41 (CEARÁ, 2003)

Sendo assim, nota-se que existem efetivos instrumentos voltados para a gestão pública que visam o planejamento, equilíbrio fiscal, controle transparência e responsabilidade administrativa, além de penalidades pelo não cumprimento da Lei de Responsabilidades fiscal.

6 CONCLUSÃO

Os recursos no planeta são limitados. A cada dia torna-se um desafio a gestão dos mesmos, principalmente para países como o Brasil, em que não se priorizou a sociedade, as pessoas, colocando-se em primeiro plano interesses pessoais em detrimento do coletivo. Instrumentos de gestão, tais como planejamento, organização, controle dos recursos, transparência dos atos e equilíbrio fiscal ,consubstanciam-se como pedra angular no crescimento ordenado de uma Nação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma oportunidade ao Administrador Público de balizar-se numa direção de forma cônica, evitando as injunções e percalços estruturais e conjunturais, que poderiam advir junto a desmandos. Esta, aflorou para regulamentar e moralizar as necessidades públicas.

A administração pública está num procedimento de mudanças, efetivando cada dia mais mutações em sua estrutura organizacional, quebrando paradigmas e alterando conceitos a fim de alcançar uma gestão responsável.

Para alcance dos objetivos da LRF, é necessária a manutenção da estabilidade micro e macroeconômica, a fim de que haja a promoção do desenvolvimento social e econômico ensejando à população uma melhor qualidade de vida, melhorando o Índice de desenvolvimento humano (IDH).

Nesse sentido, o planejamento orientativo dos recursos públicos é de vital importância à administração através da aplicação de mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anua (LOA). Estes conduzem a gestão a uma efetivação de uma estruturação condizente com sua realidade. A ideação dos fatores de produção é de muita responsabilidade, pois se fora efetivada de forma difusa, poderão ocorrer consequências danosas para a sociedade. O País cujo Gestor adota metodologias nefastas infelizmente amargará danos estruturais e conjunturais levando a sua população à condições sociais lamentáveis.

Nessa Lei Complementar pode destacar-se o engendramento dado ao controle através do estabelecimento de limites ao endividamento com impedimento de aumento de despesas, renúncia de receita, efetivação de restos a pagar e dilapidação do patrimônio público. Nesta norma, busca-se a realização dos gastos

de forma qualitativa, visando sempre o equilíbrio fiscal.

Essa lei baseou-se indubitavelmente no interesse coletivo, embasado no planejamento, controle, responsabilização e transparência, dando a oportunidade de participação na sociedade de forma tempestiva na correção dos rumos a serem tomados. Destarte, denota-se a necessidade de buscar o bem comum através da aplicação da mesma, tendo como diretriz os princípios da Administração Pública.

A transparência é um mecanismo da maior relevância com resultados altamente positivos no alcance das metas. Através desta, há a descentralização e desburocratização do processo de tomada de decisão. Observa-se a aplicação desse instrumento através da realização de audiências públicas, publicação de relatórios da gestão, e demais documentos atinentes à execução da gestão.

Não obstante, destaca-se como ponto de melhoria no processo público de informação das metas, os termos técnicos de difícil entendimento que são utilizados nos diversos relatórios e demonstrativos. Este fato afasta, muitas vezes até mesmo, pessoas de embasamento intelectual plausível de uma propositura colaborativa.

Mas, a assertiva supracitada não tira o papel relevante do processo informativo, na medida em que, de qualquer sorte, há o atendimento em certa medida dos anseios da comunidade organizada, Essa metodologia gera uma nova forma de pensar e agir.

Após as pesquisas e explanações acima citadas, conclui-se indubitavelmente, que houve realmente a existência de efetivos instrumentos que serviram de parâmetros para o planejamento, equilíbrio fiscal, controle, transparência e responsabilidade administrativa na gestão pública municipal. A presença dos mesmos, proporciona a prevenção de riscos e correção de desvios administrativos, financeiros e patrimoniais.

Todavia, é condição "*sine qua non*", ter à frente da gestão pessoas comprometidas com a ética e moral buscando os interesses coletivos. Nesta senda, é importante apontar que a existência da Lei Complementar 101/2000, por si só não representa solução para os problemas da gestão pública. É necessário o comprometimento dos Administradores Públicos, na sua aplicação, assim como o acompanhamento da comunidade envolvida colaborando na sua efetivação.

O Brasil é um país geograficamente muito grande ,com uma elevada diversidade

cultural. Para sua integração é necessário a ministração de conhecimentos não só na área científica, como também no que concerne à educação moral e cívica, ensejando oportunidades a seus cidadãos para execução de atitudes em prol da coletividades e não da individualista.

Os municípios brasileiros têm uma cultura de grande valor. São formados com pessoas com várias habilidades. É detentor de vários recursos, mas precisam ser administradas de forma profícua e efetiva a fim de que brilhe sempre o tesouro que há nos mesmos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas**. 2 ed. Brasília: Gestão de Fianças Pública Editora e Treinamentos Ltda., 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Promulgada em 25 de março de 1824. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 26 jan. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1891**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 26 jan. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 26 jan. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1937**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 26 mar. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1946**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 26 jan. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 26 jan. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Saiba mais sobre o Brasil Império**, 2009. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/imperio>. Acesso em: 15 ago. 2017

_____ **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____ **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____ **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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 2000.

_____ **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 21 jun. 2017.

_____ **Lei 12.547/2011**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 21 jun. 2017

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e mecanismos de Controle, 1998**. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br//papers/1998/A_reforma_do_estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 10 mai.2017.

CASTRO, José Nilo de. Administração Pública Municipal e Mudanças Constitucionais. **Constituição e Segurança Jurídica**. 2 ed. Editora Fórum Ltda.2005.

CAVALCANTI, Marcio Novaes. **Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. RJ, Dialética. 2001

CEARÁ (BRASIL). Tribunal Regional Federal. 5ª Região. Processo no INQ 560 CE 0000651-32.2000.4.05.9999 (TRF-5). Disponível em : <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+5%2C+inc.+III+da+Lei+dos+Crimes+Fiscais++Lei+10028%2F00>. Acesso em 02 out. 2017.

_____ (BRASIL). Tribunal Regional Federal . 5ª Região. Processo no INQ 560 CE 2000.05.99.000651-9 (TRF-5). Disponível em :

<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+5%2C+inc.+III+da+Lei+dos+Crimes+Fiscais+-+Lei+10028%2F00>. Acesso em 02 out. 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

DOURADO, Maria Cristina César de Oliveira. Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Despesa com Pessoal na Emenda Constitucional nº 19/98 e na Lei de Responsabilidade Fiscal**. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2001.

FIGUEIRÊDO Carlos Maurício, NÓBREGA Marcos, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Para Provas e Concursos**. São Paulo: Impedus, 2008.

GOMES, Amanda de Oliveira. **Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise dos Municípios Brasileiros Utilizando dado em Painel**. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/16492>>. Acesso em: 16 ago. 2017

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HARADA, Kiyoshi **Direito financeiro e tributário**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2015

HB. História Brasileira. **Política do Café com Leite**, 2010. Disponível em: <http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/politica-do-cafe-com-leite/> . Acesso em: 15 set. 2017

JORGE, Manoel; NETO, Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo Saraiva, 2013.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; FIALHO. Tânia Marta Malho. **Efeitos dos Indicadores de Qualidade da Gestão Pública Municipal Baseados Na LRF e nos Indicadores de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros: Uma Análise de Dados em Painel**. In: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1241/1/EFEITOS%20DOS%20INDICADORES%20DE%20QUALIDADE%20DA.pdf>>. Acesso em: 22 ago.2017

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis**. Rev. contab. finanç., São Paulo, v. 20, n. 51, dez. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151970772009000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 abr. 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Reforma Do Estado na era FHC: **Diversidade ou Fragmentação da Agenda de Políticas de Gestão Pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 10, Salvador, jun-ago 2017. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=202>>. Acesso em: 03 jul. 2017

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

MODESTO, Paulo. **Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil: As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais**. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, out./dez. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47096/45807>>. Acesso em: 14 jul. 2017

OLIVEIRA, Regis Fernandez de. **Curso de Direito Financeiro**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2010.

SANTOS, Fernanda Costa Leite. **O consenso de Washington e seus reflexos no Direito Econômico**. Disponível em: <https://fernandacls.jusbrasil.com.br/artigos/151335521/o-consenso-de-washington-e-seus-reflexos-no-direito-economico> Acesso em: 12 set. 2017.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, fev. 2011. Disponível em: [file:///Users/luizalberto/Downloads/6988-13046-1-PB%20\(1\).pdf](file:///Users/luizalberto/Downloads/6988-13046-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 09 mar. 2017.

SILVA, Moacir Marques da, *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Rafael Ianner. **Crise de democracia representativa, orçamento participativo e resgate da cidadania**. I Jornada de Ciências Sociais/Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Piauí. Esaf, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O Proporcional e o razoável**. *Revista dos Tribunais*, 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 06 set. 2017.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa; LIMA, Alexandre Oliveira; CÍCERO, Philip Soares do Nascimento; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras; GOMES, Amanda de Oliveira **O Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da**

Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros

Utilizando Dados em Painel. Revista Evidenciação Contábil e Finanças, João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013. Disponível em:

[file:///Users/luizalberto/Downloads/16492-28552-4-PB%20\(5\).pdf](file:///Users/luizalberto/Downloads/16492-28552-4-PB%20(5).pdf). Acesso em: 12 mar.2017.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal**. RAE electron., São Paulo, v. 1, n. 2, dez. 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 abr. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011

VICCARI JUNIOR, Adauto Viccari et al. CRUZ, Flávio da (coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.